

Bericht

der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags

**„Reform des Föderalismus
– Stärkung der Landesparlamente“**

Drs. 14/118, 1464

Inhaltsverzeichnis	Seite
A) Die Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“	1
Auftrag, Zusammensetzung, Mitarbeiter und wesentlicher Gang der Beratungen	1
B) Empfehlungen der Enquete-Kommission	3
C) Zusammenfassung der Beratungen	13

A) Die Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ – Auftrag, Zusammensetzung und wesentlicher Gang der Beratungen

1. Auftrag

Die Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ wurde auf Antrag der SPD-Fraktion (Drs. 14/65) mit einstimmigem Beschluss des Bayerischen Landtags vom 26.11.1998 (Drs. 14/118) eingesetzt. Der Beschluss lautet wie folgt:

Der Landtag setzt gemäß Art. 25 a der Bayerischen Verfassung eine Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ ein.

Die Enquete-Kommission soll insbesondere Vorschläge erarbeiten

– zur Neuverteilung von Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, mit dem Ziel, Mischzuständigkeiten weitmöglichst abzuschaffen und die Gesetzgebungskompetenzen der Landesparlamente zu stärken.

– zu einer Reform des Länderfinanzausgleichs.

– zu einer Neuverteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Der Untersuchungsauftrag war damit noch nicht hinreichend präzisiert. Deshalb wurde von einer personellen

Besetzung und Konstituierung der Enquete-Kommission zunächst abgesehen.

Mit Beschluss vom 08.07.1999 (Drs. 14/1464) hat der Bayerische Landtag auf der Grundlage eines Antrags der Fraktionen von CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 14/1372) der mit Beschluss vom 26.11. 1998 eingesetzten Enquete-Kommission einstimmig aufgegeben, im Rahmen ihrer Arbeit folgende Punkte zu behandeln und Empfehlungen hierzu vorzulegen. Der Beschluss lautet wie folgt:

1. Föderalismus und supranationale Politik

1. a) *Welche Herausforderungen ergeben sich für einen föderalistischen Staatsaufbau durch die zunehmende Bedeutung der trans- und supranationalen Politik? Wie muß insbesondere auf die vergangene und künftige Entwicklung der Europäischen Union reagiert werden? Sind für erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder auf europäischer Ebene – Europa der Regionen – Veränderungen im Bereich der Kompetenzverteilung zwischen Landesparlamenten und Landesregierungen verfassungsrechtlich zulässig und gegebenenfalls verfassungspolitisch wünschenswert?*

1. b) *An welche zwingenden Voraussetzungen müssen Kompetenzübertragungen auf die Europäische Union im Hinblick auf die originären Gesetzgebungs- und Vollzugszuständigkeiten der Länder gebunden werden?*

1. c) *Welche Kompetenzen der Länder – unmittelbar oder mittelbar – in und/oder gegenüber den Organen der Europäischen Union sind notwendig, und wie müssen sich diese Kompetenzen im Verhältnis von Parlament und Regierung widerspiegeln?*

2. Föderalismus und nationale Politik

2. a) *Wie soll der bundesrepublikanische Föderalismus im Hinblick auf Autonomie von Bund und Ländern, Subsidiarität, Wettbewerb, Integration und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ausgestaltet werden?*

2. b) *Wie kann das Parlament bei der bestehenden Tendenz zum „Exekutivföderalismus“ wieder mehr Gestaltungsmöglichkeiten erlangen?*

2. c) *Ist eine Beteiligung des Landesgesetzgebers bei Änderungen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern – Art. 70 ff.GG – verfassungsrechtlich zulässig und gegebenenfalls verfassungspolitisch wünschenswert?*

2. d) Kann das Abstimmungsverhalten der Landesregierungen im Bundesrat an Beschlüsse der jeweiligen Landesparlamente gebunden werden?
2. e) Gibt es politische Entscheidungen, die derzeit nicht im Landesparlament getroffen werden, jedoch dort getroffen werden sollten? Ist es verfassungsrechtlich zulässig, eine parlamentarische Zuständigkeit für Entscheidungen dieser Art zu begründen? Welche Zuständigkeiten könnten so gegebenenfalls ins Parlament geholt werden?
2. f) In welchen Bereichen kommt eine Rückübertragung oder Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die Länder in Frage? Wie werden solche Gesetzgebungskompetenzen gegebenenfalls im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung wahrgenommen?
2. g) In welchen Bereichen sind im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen Mischzuständigkeiten abzuschaffen? Welche Auswirkungen muss dies gegebenenfalls auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich und auf den kommunalen Finanzausgleich haben?

3. Föderalismus und Staatsfinanzen

3. a) Ist eine Änderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen notwendig? Wie könnten geänderte Strukturen aussehen?
3. b) Ist es sinnvoll – generell oder nach Einzelbereichen aufgliedert – den Grundsatz aufzustellen Entscheidungskompetenz und Finanzverantwortung gehören zusammen und wie kann dieser gegebenenfalls umgesetzt werden?
3. c) Wie kann der zunehmenden Vermischung von Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern entgegengewirkt werden?
3. d) Soll im Verhältnis zwischen Bund und Ländern eine stärkere Verknüpfung zwischen Aufgabenzuständigkeit, Ausgabenlast und Ertragshoheit hergestellt werden? Wie kann dies gegebenenfalls erfolgen?
3. e) Welche Auswirkungen auf die Landesparlamente haben gegebenenfalls zusätzliche Zuständigkeiten der Länder und ein geänderter Länderfinanzausgleich? Wie wäre hierauf zu reagieren?

4. Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung

Soll im Verhältnis zwischen Land, Bezirken, Landkreisen und Gemeinden eine stärkere Verknüpfung von Aufgabenzuständigkeit, Ausgabenlast und Steuerertragshoheit hergestellt werden und wie kann dies gegebenenfalls geschehen? Ist hierzu eine rechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips notwendig, und wo sind hierfür gegebenenfalls die Anknüpfungspunkte?

Die Enquete-Kommission soll ihren Bericht spätestens am 30. Juni 2001 vorlegen. Bis zum Ende des Jahres 2002 sollen entsprechende Initiativen zur Umsetzung der Vorschläge ergriffen werden.

2. Zusammensetzung

Ebenfalls mit Beschluss vom 08.07.1999 (Drs. 14/1464) hat der Bayerische Landtag die Mitgliederzahl der Kommission auf 15 und deren Zusammensetzung aus 8 Abgeordneten und 7 weiteren Mitgliedern festgelegt sowie die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder, den Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden bestellt. Der Beschluss lautet insoweit wie folgt:

Die Enquete-Kommission besteht aus acht Abgeordneten und sieben weiteren Mitgliedern, insgesamt also aus **15 Mitgliedern**.

Als Mitglieder und stellvertretende Mitglieder werden bestellt:

Abgeordnete:

CSU

Mitglieder:

Dr. Otmar Bernhard
Herbert Ettengruber
Alexander König
Hermann Leeb
Peter Welnhofer

Stellvertreterinnen
bzw. Stellvertreter:

Gerhard Eck
Dr. Ingrid Fickler
Petra Guttenberger
Thomas Kreuzer
Herbert Mirberth

SPD

Mitglieder:

Harald Güller
Helga Schmitt

Stellvertreter:

Dr. Klaus Hahnzog
Dr. Thomas Jung

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mitglied:

Ulrike Gote

Stellvertreterin:

Christine Stahl

Weitere Mitglieder:

Prof. Dr. Hans-Wolfgang Arndt
Prof. Dr. Peter Badura
Prof. Dr. Gisela Färber
Prof. Dr. Ursula Münch
Prof. Dr. Dr. h.c. Heinrich Oberreuter
Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider
Prof. Dr. Rainer-Olaf Schultze

Zum **Vorsitzenden** wird der Abgeordnete Peter Welnhofer, zum **stellvertretenden Vorsitzenden** der Abgeordnete Harald Güller bestellt.

Mit Beschluss des Bayerischen Landtags vom 10.12.1999 wurde an Stelle des Abgeordneten Dr. Otmar Bernhard (CSU) der Abgeordnete Gerhard Eck (CSU) als Mitglied bestellt. An dessen Stelle wurde der Abgeordnete Jakob Kreidl (CSU) zum stellvertretenden Mitglied bestellt.

3. Mitarbeiter und Beauftragte

Als Sekretariat stand der Enquete-Kommission das Referat A IV – Juristischer Ausschussdienst – des Landtagsamtes (Leitung: Ltd. Ministerialrat Dr. Reinhard Gremer) zur Verfügung. Die Sitzungsniederschriften wurden vom Stenographischen Dienst erstellt.

Die Arbeit der Enquete-Kommission wurde durch Fraktionsmitarbeiter unterstützt:

- Dr. Josef Widmann (CSU-Fraktion)
- Alexandra Hiersemann (SPD-Fraktion)
- Tanja Zinterer (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)

Als Vertreter der Staatsregierung nahmen an den Beratungen der Enquete-Kommission Beamte der Staatskanzlei regelmäßig, Beamte des Staatsministeriums der Finanzen und des Staatsministeriums des Innern themenbezogen teil.

4. Wesentlicher Gang der Beratungen

Die Enquete-Kommission befasste sich in insgesamt 25 Sitzungen mit den im Beschluss vom 08.07.1999 aufgeführten Fragen, und zwar am

15.07.1999	04.05.2000	01.02.2001	27.09.2001
14.10.1999	08.06.2000	08.03.2001	11.10.2001
11.11.1999	06.07.2000	22.03.2001	15.11.2001
02.12.1999	12.10.2000	10.05.2001	24.01.2002
20.01.2000	26.10.2000	11.05.2001	
02.03.2000	27.10.2000	21.06.2001	
16.03.2000	07.12.2000	05.07.2001	

Am 26./27.10.2000 fand zum Fragenkomplex „Föderalismus und nationale Politik“ eine Klausurtagung der Enquete-Kommission in Kloster Banz statt.

In der Sitzung vom 07.12.2000 wurde im Zusammenhang mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich Prof. Dr. Paul Kirchhof zum Thema *Maßstabgesetz* angehört.

Am 10./11.05.2001 fand zu den Fragenkomplexen „Föderalismus und nationale Politik“ und „Föderalismus und Staatsfinanzen“ eine Klausurtagung in der Akademie für politische Bildung in Tutzing statt.

Am 21.06.2001 wurden alle bayerischen Kommunalen Spitzenverbände zum Fragenkomplex „Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung“ angehört.

Den Beratungen der einzelnen Fragen lagen grundsätzlich mündliche Berichterstattungen der Sachverständigen der Enquete-Kommission zugrunde. Die Sachverständigen haben darüber hinaus in der Regel schriftliche Ausarbeitungen vorgelegt, die in einer Materialliste zusammengestellt sind. Über die einzelnen Fragenkomplexe wurde abschnittsweise und jeweils getrennt nach Thesen- (siehe Abschnitt B)) und Begründungsteilen (siehe Abschnitt C)) abgestimmt. Soweit sich einzelne oder

mehrere Mitglieder bei der Abstimmung in der Enquete-Kommission nicht durchsetzen konnten, bestand jeweils die Möglichkeit, die abweichenden Voten im Begründungsteil darzulegen.

Die Beratungen erfolgten gemäß § 45 a Abs. 4 Satz 1 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag grundsätzlich in nichtöffentlicher Sitzung. Anlässlich der Sitzung vom 20.01.2000 wurde die Öffentlichkeit über die bisherigen Beratungen informiert. Ferner wurden am 05. 07. 2001 die bisherigen Arbeitsergebnisse der Enquete-Kommission in öffentlicher Sitzung bekannt gegeben.

B) Empfehlungen der Enquete-Kommission

1. Föderalismus und supranationale Politik

1. a) *Welche Herausforderungen ergeben sich für einen föderalistischen Staatsaufbau durch die zunehmende Bedeutung der trans- und supranationalen Politik? Wie muss insbesondere auf die vergangene und künftige Entwicklung der Europäischen Union reagiert werden? Sind für erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder auf europäischer Ebene – Europa der Regionen – Veränderungen im Bereich der Kompetenzverteilung zwischen Landesparlamenten und Landesregierungen verfassungsrechtlich zulässig und gegebenenfalls verfassungspolitisch wünschenswert?*

Bayern bekennt sich zu einem geeinten Europa, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist (Art. 3a BV). Allerdings sind diese Grundsätze im Integrationsprozess noch nicht hinreichend verwirklicht. Insbesondere bestehen in demokratischer und rechtsstaatlicher Hinsicht und im Hinblick auf die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips noch Defizite.

Die Neigung der Europäischen Union zu übermäßiger Reglementierung und die Vernachlässigung regionaler Gebietskörperschaften im Entscheidungsprozess der Europäischen Union, die damit häufig auch in Landeskompetenzen eingreift, gefährden den föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland. Im Maastrichter Vertrag 1993 wurde das Subsidiaritätsprinzip verankert. Allerdings wird dieses Prinzip, das eine Kompetenzschränke der EU im Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten und damit indirekt je nach innerstaatlicher Kompetenzzuweisung auch gegenüber den Ländern und Regionen postuliert, nicht hinreichend beachtet. Außerdem sieht es der vertraglich vereinbarte Aufbau der EU nicht vor, Untergliederungen der Mitgliedsstaaten Mitentscheidungsrechte einzuräumen.

Auch in der deutschen Europapolitik werden Länderbelange zu wenig berücksichtigt. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU erfolgt allein durch

den Bund, auch dann, wenn dadurch Hoheitsrechte erfasst werden, die nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung den Ländern zustehen. Art. 23 GG gibt zwar den Ländern über den Bundesrat Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Übertragung von Hoheitsrechten durch den Bund auf die EU, die Landesparlamente sind dabei jedoch nicht unmittelbar beteiligt. Viele der die Länder berührenden Angelegenheiten der EU werden derzeit auf der „dritten Ebene“ der föderativen Staatspraxis, in Ministerpräsidentenkonferenzen, Fachministerkonferenzen und Bund-Länder-Kommissionen entschieden und im Bundesrat bestätigt. Eine wirksame Kontrolle durch die Landesparlamente wird dadurch wesentlich erschwert.

Zudem sind die wenig durchschaubaren und nicht hinreichend demokratisch legitimierten Entscheidungen der Europäischen Union den Bürgerinnen und Bürgern nur schwer vermittelbar.

Daher plädiert die Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ generell für einen qualitativen Umbau der Strukturen der Europäischen Union nach folgenden Prinzipien:

- Entflechtung: Eine klare Verteilung von Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten kann Transaktionskosten und Kompetenzkonflikte vermeiden.
- Subsidiarität: Durch eine konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips können auch die Gestaltungsmöglichkeiten der Regional- und Kommunalebene erhalten und gestärkt werden. Dies fördert auch die europäische Demokratie.
- Transparenz: Die Durchschaubarkeit von Entscheidungsprozessen und -strukturen der EU durch verbesserte Information kann zu vermehrter Einbindung der Bevölkerung und damit zur Stärkung des Europabewusstseins der Bürgerinnen und Bürger führen.

Die Umsetzung dieser Prinzipien erhöht nicht allein die Gestaltungsmöglichkeiten des Landtags, sondern auch dessen Legitimität. Der – bisher korrekte – Verweis auf den unzureichenden Einfluss des Landtags in von der EU geregelten Politikfeldern legt in der Öffentlichkeit die Annahme nahe, der Landtag verliere mit fortschreitender europäischer Integration zunehmend seine Daseinsberechtigung. Eine effektive Mitgestaltungsmöglichkeit des Landtags in europäischen Angelegenheiten kann seine Stellung in der Bevölkerung stärken und darüber hinaus deren Distanz zu europäischen Angelegenheiten verringern helfen. Letzteres ist für die Akzeptanz des weiteren Integrationsprozesses eine wesentliche Voraussetzung.

Die Enquete-Kommission ist sich durchaus bewusst, dass es nicht in der Kompetenz eines einzelnen Landtags liegt, umfassende Empfehlungen zu einer Reform der Europäischen Union zu geben. Daher beschränkt sie sich im Folgenden auf konkrete Empfehlungen zur Stärkung des Landtags, die auf bayeri-

scher bzw. bundesdeutscher Ebene umgesetzt werden können.

Zur Stärkung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union macht die Kommission folgende Vorschläge:

- die Gewährleistung, dass die Übertragung von Landesgesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die EU einer verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit bedarf
- das Zustimmungserfordernis auch einer Mehrheit der Landtage zu Gesetzen, die Gesetzgebungshoheiten der Länder auf die EU übertragen
- ein Mitentscheidungsrecht des Landtags bei der Benennung der bayerischen Mitglieder des Ausschusses der Regionen
- die Beseitigung der sich aus Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG ergebenden Möglichkeit der Bundesregierung, bei Entscheidungen auf EU-Ebene, die im Schwerpunkt Kompetenzen der Länder betreffen, vom Bundesratsvotum abzuweichen.

Folgende Vorschläge werden zwar erst im Kapitel 2 „Föderalismus und nationale Politik“ ausgeführt, sie sind jedoch ebenso dazu konzipiert worden, den Einfluss des Landtags in Europaangelegenheiten zu stärken:

- die gesetzliche Regelung der Informationspflicht der Staatsregierung gegenüber dem Landtag, u.a. in Angelegenheiten der Europäischen Union
- eine Entscheidungskompetenz der Landtagsausschüsse zur Abgabe von Stellungnahmen in bestimmten eilbedürftigen Angelegenheiten, u.a. zu europapolitischen Aktivitäten der Staatsregierung.

1. b) An welche zwingenden Voraussetzungen müssen Kompetenzübertragungen auf die Europäische Union im Hinblick auf die originären Gesetzgebungs- und Vollzugszuständigkeiten der Länder gebunden werden?

Die Enquete-Kommission spricht sich dafür aus, dass Landesgesetzgebungskompetenzen nur dann vom Bund auf die EU übertragen werden dürfen, wenn es hierfür eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit gibt. Dies ist durch eine Änderung des Art. 23 Abs. 1 GG klar zum Ausdruck zu bringen.

Eine weitere effektive Möglichkeit, der Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder auf die EU durch den Bund entgegenzuwirken, sieht die Enquete-Kommission darin, den Landesparlamenten in diesen Fällen ein unmittelbares Mitspracherecht einzuräumen.

Die Enquete-Kommission schlägt deshalb vor, dass ein Gesetz, mit dem der Bund Hoheitsrechte der Länder auf die EU überträgt, nicht nur der Zustimmung des Bundesrates, sondern gleichzeitig auch der Zu-

stimmung der Mehrheit der Landesparlamente bedürfen soll.

Zur Verwirklichung dieses Vorschlags empfiehlt die Enquete-Kommission, in Art. 79 des Grundgesetzes folgenden Abs. 2 a einzufügen:

„(2 a) Soweit das Gesetz Zuständigkeiten der Länder zur Gesetzgebung der Europäischen Union überträgt, bedarf es auch der Zustimmung der Volksvertretungen der Mehrheit der Länder; die Volksvertretungen beschließen mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn nicht die Volksvertretungen in mindestens der Hälfte der Länder einen nach Art. 78 zu Stande gekommenen Gesetzesbeschluss innerhalb von drei Monaten ablehnen.“

1. c) *Welche Kompetenzen der Länder – unmittelbar oder mittelbar – in und/oder gegenüber den Organen der Europäischen Union sind notwendig, und wie müssen sich diese Kompetenzen im Verhältnis von Parlament und Regierung widerspiegeln?*

Auf der Ebene der Europäischen Union sind die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Ausschuss der Regionen vertreten. Bislang erfolgte die Benennung des bzw. der Vertreter Bayerns für den Ausschuss der Regionen und seines bzw. ihrer Stellvertreter durch die Staatsregierung, ohne dass der Landtag in die Auswahlentscheidung der Staatsregierung einbezogen war. Die Enquete-Kommission hält eine Mitwirkung des Landtags bei der Benennung für erforderlich und schlägt folgendes Verfahren vor: Stellt der Freistaat Bayern nur einen Vertreter im Ausschuss der Regionen, so benennt diesen sowie dessen Vertreter die Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags. Steht dem Freistaat Bayern ein weiteres Mitglied zu, so wird dieses sowie dessen Stellvertreter vom Landtag aus seiner Mitte gewählt. Diese Mitwirkung des Landtags soll in einem Ausführungsgesetz zu Art. 3 a BV gesetzlich geregelt werden.

Die Enquete-Kommission schlägt vor, die Möglichkeit der Bundesregierung, in Angelegenheiten der EU, die im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betreffen, vom Bundesratsvotum abzuweichen, durch eine Änderung von Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG zu beseitigen.

2. Föderalismus und nationale Politik

2. a) *Wie soll der bundesrepublikanische Föderalismus im Hinblick auf Autonomie von Bund und Ländern, Subsidiarität, Wettbewerb, Integration und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ausgestaltet werden?*

Die Entwicklungstendenzen des bundesdeutschen Föderalismus haben zu einer immer stärkeren Aushöhlung der Gesetzgebungskompetenzen der Landesparlamente geführt: Unter der Maßgabe der Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der Einheit des Rechts- und Wirtschaftsrau-

mes hat der Bund vom größten Teil der in die konkurrierende Gesetzgebung fallenden Bereiche Gebrauch gemacht. Aufgrund des Vereinheitlichungstrends hat auch die Koordination der Länder untereinander in deren eigenen Kompetenzbereichen immer weiter zugenommen. So werden in zahlreichen intergouvernementalen Gremien, z.B. in Ministerpräsidenten- oder Fachministerkonferenzen, gegenwärtig auf nahezu allen Gebieten der Politik einvernehmliche Lösungen gesucht, teilweise sogar verbindliche Absprachen getroffen („Exekutivföderalismus“). Diese Tendenzen haben eine Übervereinheitlichung in der Gesetzgebung zur Folge, da auch diejenigen Politikbereiche bundeseinheitlich geregelt werden, die einer länder- und regionenspezifischen Bearbeitung bedürfen.

Die Länder setzten lange Zeit der Aushöhlung ihrer Kompetenzen wenig entgegen, da diese mit einer stärkeren Beteiligung der Landesregierungen an der Bundespolitik, meist über den Bundesrat, kompensiert wurde. Verlierer dieser Entwicklung sind die Landesparlamente. Sie können auf Bundesratsentscheidungen nicht unmittelbar Einfluss nehmen. Auch sind sie von wichtigen Entscheidungen in den Exekutivgremien ausgeschlossen. Vielfach haben sie nur die Möglichkeit, bereits getroffene Vereinbarungen „abzusegnen“. Entgegen der Entscheidung des Grundgesetzes für eine Regelzuständigkeit der Länder und damit der Landesparlamente werden diese daher an der Ausübung wesentlicher staatlicher Gesetzgebungsbefugnisse gehindert. Die zentrale Funktion des Föderalismus, die Demokratie zu sichern und Bürgernähe zu gewährleisten, wird dadurch geschwächt.

Die Enquete-Kommission hat sich zum Ziel gesetzt, durch konkrete Reformvorschläge diesen Tendenzen in der bundesstaatlichen Ordnung entgegenzuwirken. Eine Reform des Föderalismus darf nicht nur die Effizienz des Regierens im Auge haben, sondern muss eine Politik ermöglichen, die von den Bürgerinnen und Bürgern legitimiert ist und flexibel auf gesellschaftliche Erfordernisse reagieren kann. Das Ziel aller Reformmaßnahmen sollte eine föderale Ordnung sein, die gesamtstaatliche Einheit mit einem gewissen Maß an regional bedingter wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verschiedenheit innerhalb des Bundesgebiets verbindet. Eine Stärkung des solidarischen Wettbewerbs unter den Ländern und ein Zulassen flexibler Regelungen führt zur Durchschaubarkeit staatlicher Entscheidungsprozesse und damit auch zu verstärkter Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Leben.

Die Enquete-Kommission schlägt daher gemäß ihrem Auftrag Reformmaßnahmen vor, die folgenden Kriterien unterliegen:

- Entflechtung: Die eindeutige Zuordnung von Gesetzgebungskompetenzen zu den staatlichen Ebenen ohne die Möglichkeit gegenseitiger Blockade

stärkt die Handlungsfähigkeit der Politik und macht politische Entscheidungen wieder transparenter.

- Subsidiarität: Die Ansiedlung von Aufgaben auf der unterst möglichen staatlichen Ebene ermöglicht problemnahe und effiziente politische Lösungen, fördert Akzeptanz und Bürgernähe.
- Solidarischer Wettbewerb: Ein Konkurrieren der Länder um die besten politischen Lösungen stärkt die Innovationsfähigkeit der Politik; dabei muss für strukturschwache Regionen ruinöser Standortwettbewerb jedoch verhindert werden.
- Transparenz: Eine klare und durchschaubare Aufgabenverteilung erschwert die Verschiebung von Verantwortung oder Kosten und erleichtert die Zurechnung und Kontrolle von politischen Entscheidungen.

Im Zentrum der Kommissionsempfehlungen stehen Vorschläge zum Ausbau des Gestaltungsföderalismus und zur Entflechtung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bundes- und Landesebene. Eine solche Strukturreform des Föderalismus hat auch zwingend eine deutliche Stärkung der Landesparlamente zur Folge.

Zur Reform der Kompetenzordnung macht die Enquete-Kommission folgende Vorschläge:

- eine Vorranggesetzgebung der Länder, die einzelnen Ländern eigenständige, auch von Bundesgesetzen abweichende Regelungen ermöglicht;
- die Rückführung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes an die Länder durch die Reduzierung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung, die Änderung der Rahmengesetzgebung in eine Grundsatzgesetzgebung und die Reduzierung des Katalogs dieser Grundsatzgesetzgebung;
- die Befristung von Rechtsvorschriften des Bundes unter bestimmten Voraussetzungen;
- die Einführung von Öffnungs- und Experimentierklauseln zugunsten der Länder;
- die Ausweitung interregionaler Zusammenarbeit im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung;
- die Reduzierung der Zahl der dem Zustimmungsvorrecht des Bundesrats unterliegenden Gesetze (unter Voraussetzung der Verwirklichung obiger Vorschläge).

Darüber hinaus schlägt die Kommission flankierende Maßnahmen vor, die eine stärkere Beteiligung des Bayerischen Landtags an Entscheidungen und Initiativen der Staatsregierung zum Ziel haben:

- eine generelle Verlängerung der Regelfristen für Stellungnahmen des Bundesrats nach Art. 76 Abs. 2 GG;
- die Beteiligung des Bundesrats bei Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestags;

- die gesetzliche Regelung der Informationspflicht der Staatsregierung gegenüber dem Landtag;
- eine Entscheidungskompetenz der Landtagsausschüsse zur Abgabe von Stellungnahmen in bestimmten eilbedürftigen Angelegenheiten.

Soweit zur Verwirklichung der Empfehlungen eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich ist, empfiehlt die Enquete-Kommission dem Landtag, die Staatsregierung aufzufordern, die notwendigen Initiativen im Bundesrat einzubringen. Vorschläge, die in bayerischer Alleinverantwortlichkeit zu realisieren sind, sollen vom Bayerischen Landtag und von der Staatsregierung zügig umgesetzt werden.

2. b) *Wie kann das Parlament bei der bestehenden Tendenz zum „Exekutivföderalismus“ wieder mehr Gestaltungsmöglichkeiten erlangen?*
2. e) *Gibt es politische Entscheidungen, die derzeit nicht im Landesparlament getroffen werden, jedoch dort getroffen werden sollten? Ist es verfassungsrechtlich zulässig, eine parlamentarische Zuständigkeit für Entscheidungen dieser Art zu begründen? Welche Zuständigkeiten könnten so gegebenenfalls ins Parlament geholt werden?*
2. f) *In welchen Bereichen kommt eine Rückübertragung oder Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die Länder in Frage? Wie werden solche Gesetzgebungskompetenzen gegebenenfalls im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung wahrgenommen?*

I. Stärkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder

Der Grundentscheidung der Verfassung für eine föderale Ordnung der Bundesrepublik Deutschland muss auch im Bereich der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund und die Länder Rechnung getragen werden. Zur Stärkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder schlägt die Enquete-Kommission folgende Lösungsmöglichkeiten vor:

1. Vorranggesetzgebung der Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung

In Abweichung des bisher in Art. 72 Abs. 1 GG geregelten Beteiligungsverhältnisses von Bund und Ländern im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung sollen die Länder berechtigt sein, eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesrecht zu ersetzen oder zu ergänzen. Der Bundestag soll im Gegenzug die Möglichkeit erhalten, innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe eines solchen Gesetzesbeschlusses durch den jeweiligen Landtag Einspruch zu erheben. Der Einspruch könnte dann auf Antrag des be-

treffenden Landes durch den Bundesrat zurückgewiesen werden.

Die Enquete-Kommission spricht sich deshalb dafür aus, den jetzigen Absatz 3 des Art. 72 GG durch folgende Fassung zu ersetzen:

„Soweit der Bund von diesem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat, kann ein Land die bundesgesetzliche Regelung, falls es sie nicht oder nicht mehr für erforderlich im Sinne von Abs. 2 hält, ganz oder teilweise durch Landesrecht ersetzen oder ergänzen, das in Kraft treten kann, wenn der Bundestag nicht innerhalb von drei Monaten nach der Verkündung Einspruch erhebt oder der Einspruch des Bundestages auf Antrag des Landes vom Bundesrat zurückgewiesen wird.“

2. Rückführung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes an die Länder

2.1 Reduzierung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung

Die Enquete-Kommission empfiehlt folgende Kompetenzänderungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74, 74 a GG):

In dem Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG werden folgende Zuständigkeiten gestrichen (mit der Folge, dass sie in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder übergehen):

- das Notariat in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG
- die außerschulische berufliche Bildung soll vom Begriff des Rechts der Wirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ausdrücklich ausgenommen werden
- der Grundstücksverkehr, das Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG)
- die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 a GG).

Die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) soll in die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes überführt werden.

Die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Art. 74 a Abs. 1 GG) soll in die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes überführt werden.

2.2 Änderung der Rahmengesetzgebung in eine Grundsatzgesetzgebung

Die Enquete-Kommission schlägt die Umwandlung der Rahmengesetzgebung in eine Grundsatzgesetzgebung vor. Anders als bei der Rahmengesetzgebung, wo der Bund den Umfang und die Reichweite der jeweiligen Materie bestimmen kann und die Länder innerhalb des vorgegebenen Rahmens verpflichtet sind, Gesetze zu erlassen, soll der Bund bei der Grundsatzgesetzgebung nur befugt sein, allgemeine, leitende Grundsätze aufzustellen. Ob und ggf. in welcher Weise die Länder von der Ausgestaltungsmöglichkeit der bundesrechtlich vorgegebenen Grundsätze Gebrauch machen, soll in ihrem Ermessen liegen.

2.3 Reduzierung der Materien der Grundsatzgesetzgebung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, folgende Zuständigkeiten des Bundes im Katalog des Art. 75 Abs. 1 GG zu streichen (mit der Folge, dass sie in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder übergehen):

- Die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 a GG)
- Die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse (Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG)
- Das Jagdwesen (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG).

Die übrigen Materien des Art. 75 Abs. 1 GG unterfallen der Grundsatzgesetzgebung. Diese tritt an die Stelle der bisherigen Rahmengesetzgebung.

3. Selbstbeschränkung des Bundesgesetzgebers

Die Enquete-Kommission empfiehlt dem Landtag, die Staatsregierung aufzufordern, über den Bundesrat auf die Bundesregierung in dem Sinne einzuwirken, dass der Bund beim Erlass neuer Rechtsvorschriften verstärkt prüft, ob ein Geltungszeitraum angegeben werden kann, nach dem die Vorschrift automatisch außer Kraft tritt, wenn nicht der Bund nachweist, dass die Regelung weiterhin von ihm getroffen werden muss.

Darüber hinaus ist die Enquete-Kommission der Auffassung, dass der Bund

- bei der Ausübung seines Gesetzgebungsrechts im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Möglichkeit von Öffnungs- und Experimentierklauseln zugunsten der Länder zu prüfen hat und

- die im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung erlassenen Vorschriften mit dem Ziel überprüfen soll, dass diese durch Landesrecht ersetzt werden können (Art. 72 Abs. 3 GG, 125 a Abs. 2 GG).

4. Ausweitung interregionaler Zusammenarbeit

Die Länder haben die Möglichkeit, nicht nur im Bereich ihrer ausschließlichen Zuständigkeit, sondern auch dort im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes, wo der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat, durch Abschluss von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen untereinander geeignete Materien zu regeln. In diesem Bereich könnten vertragliche Vereinbarungen der Länder eine bundeseinheitliche Regelung obsolet machen. An der Vorbereitung solcher Vereinbarungen sind die Landesparlamente angemessen zu beteiligen.

II. Veränderung der Zustimmungspflicht

Bei einer Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz der Länder entsprechend den vorstehenden Empfehlungen verringert sich die Anzahl der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze. Im Fall der Verwirklichung dieser Empfehlungen hält es die Enquete-Kommission für vertretbar, im Gegenzug darüber hinaus die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen zu reduzieren.

In vielen Fällen beruht die Zustimmungspflicht auf Art. 84 Abs. 1 GG.

Die Enquete-Kommission schlägt deshalb vor, diese Bestimmung dahingehend zu ändern, dass ein Zustimmungserfordernis nur für Gesetze gegeben ist, die die bei den Ländern durch den Gesetzesvollzug verursachten Aufwendungen wesentlich verändern oder Veränderungen in der Verwaltungsstruktur der Länderbehörden erforderlich machen.

Art. 84 Abs. 1 GG soll danach wie folgt lauten:

„Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht durch Bundesgesetz etwas anderes bestimmt ist. Werden die bei den Ländern durch den Gesetzesvollzug verursachten Aufwendungen wesentlich verändert oder Veränderungen in der Verwaltungsstruktur der Länderbehörden erforderlich, bedarf das Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrates. Die Änderung eines mit Zustimmung des Bundesrates erlassenen Bundesgesetzes ist nur dann von der Zustimmung des Bundesrates abhängig, wenn sie eine durch ihren Gegenstand zustimmungsbedürftige Vorschrift betrifft oder

dazu führt, dass andere, ihrerseits zustimmungsbedürftige Vorschriften des geänderten Gesetzes eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite erhalten.“

III. Längere Regelfrist für Stellungnahmen des Bundesrats nach Art. 76 Abs. 2 GG

Durch eine generelle Verlängerung der Frist für die Abgabe der Stellungnahme des Bundesrates zu Vorlagen der Bundesregierung im sog. ersten Durchgang wird es den Landesparlamenten erleichtert, sich frühzeitig in das Gesetzgebungsverfahren des Bundes einzubringen.

Bei Grundgesetzänderungen und bei der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23, 24 GG empfiehlt die Enquete-Kommission eine Verlängerung der Frist von 9 Wochen (Art. 76 Abs. 2 Satz 5 GG) auf drei Monate. In den übrigen Fällen spricht sich die Enquete-Kommission für eine Verlängerung der Sechs-Wochen-Frist (Art. 76 Abs. 2 Satz 1 GG) auf zwei Monate aus. Die Möglichkeiten des bisherigen Rechts, die Frist bei besonderer Eilbedürftigkeit abzukürzen, sollen erhalten bleiben.

IV. Beteiligung des Bundesrats bei Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestages

Zur rechtzeitigen Befassung der Landesparlamente mit Gesetzgebungsvorhaben des Bundes erscheint es erforderlich, dem Bundesrat auch bei Initiativgesetzentwürfen aus der Mitte des Bundestags die Möglichkeit zur Stellungnahme schon vor der Beschlussfassung im Bundestag zu geben. Die Fristen zur Stellungnahme sollten den Fristen für die Stellungnahmen zu Regierungsvorlagen im sog. ersten Durchgang entsprechen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt deshalb, in Art. 76 GG folgenden Absatz 2 a einzufügen:

„Vorlagen aus der Mitte des Bundestages auf den Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung sowie der Grundsatzgesetzgebung sind nach ihrer Einbringung dem Bundesrat zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, zu den Vorlagen Stellung zu nehmen. Hinsichtlich der Frist zur Stellungnahme gilt Abs. 2 Satz 2 und 5 entsprechend. Der Bundestag darf vor Ablauf dieser Frist keinen Gesetzesbeschluss über die Vorlage fassen.“

V. Verbesserung der Information des Landtags durch die Staatsregierung

Die derzeitige Rechtslage sieht eine Unterrichtung und Einbindung des Landtags in Vorhaben der Staatsregierung auf Europa-, Bundes- und Landesebene nur in unzureichender Weise vor. Regelungen finden sich nur in der Geschäftsordnung der Staatsregierung und in einem Schriftwechsel zwischen dem Ministerpräsidenten und

dem Präsidenten des Landtags aus dem Jahr 1979. Angelegenheiten der EU und des Bundesrats sind hiervon gar nicht erfasst.

Um die Informations- und Beteiligungsrechte des Landtags in europa-, bundes- und landespolitischen Angelegenheiten zu verbessern, empfiehlt die Enquete-Kommission deshalb, die Informationspflicht der Staatsregierung gegenüber dem Landtag wie folgt zu regeln:

„(1) Die Staatsregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig über

1. Vorhaben der Gesetzgebung,
2. den Gegenstand beabsichtigter Staatsverträge und, soweit es sich um Gegenstände von erheblicher landespolitischer Bedeutung handelt, über
3. Angelegenheiten der Landesplanung,
4. Bundesratsangelegenheiten,
5. Gegenstände von Verwaltungsabkommen,
6. die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, den Regionen, anderen Staaten und zwischenstaatlichen Einrichtungen,
7. Angelegenheiten der Europäischen Union,

und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie berücksichtigt die Stellungnahme des Landtags.

(2) Die Staatsregierung kann von einer Unterrichtung absehen, wenn diese ihre Funktionsfähigkeit oder Eigenverantwortung oder schutzwürdige Interessen Einzelner beeinträchtigen würde.“

Vergleichbare Bestimmungen sind bereits in einigen Landesverfassungen vorgesehen. Die Enquete-Kommission ist deshalb der Auffassung, dass diese Regelung in die Bayerische Verfassung aufgenommen werden sollte. Für die dafür notwendige Änderung der Bayerischen Verfassung sind aber hohe Hürden und ein aufwändiges Verfahren vorgeschrieben. Um dennoch eine möglichst zügige Umsetzung der Informations- und Beteiligungsrechte des Landtags zu gewährleisten, hält die Enquete-Kommission zunächst auch eine entsprechende Regelung in einem einfachen Gesetz für ausreichend. Zur Ausgestaltung der Informations- und Beteiligungsrechte empfiehlt die Enquete-Kommission den Erlass eines Parlamentsinformationsgesetzes.

VI. Entscheidungskompetenz der Ausschüsse zur Abgabe von Stellungnahmen in bestimmten eilbedürftigen Angelegenheiten

Die Möglichkeit der Abgabe von zu berücksichtigenden Stellungnahmen kann nur dann zu einer effektiven Stärkung der Rolle des Landtags gegenüber der Staatsregierung führen, wenn das Parlament auch in der Lage ist, seine Entscheidungen innerhalb der vorgeschriebenen Fristen zu

treffen. Dies kann aber im Einzelfall unter Berücksichtigung des vorgegebenen Sitzungsplans des Parlaments und des in der Geschäftsordnung geregelten Geschäftsgangs Schwierigkeiten bereiten.

Um zu gewährleisten, dass der Landtag von den ihm zustehenden Gestaltungsmöglichkeiten fristgerecht Gebrauch machen kann, empfiehlt die Enquete-Kommission, dem jeweils federführenden Ausschuss eine Entscheidungskompetenz zur Abgabe von Stellungnahmen in eilbedürftigen Angelegenheiten einzuräumen. Der Beschluss des federführenden Ausschusses gilt in diesen Fällen als Stellungnahme des Landtags, es sei denn, dass eine Fraktion oder 20 Abgeordnete innerhalb einer Woche nach der Beschlussfassung des federführenden Ausschusses beantragen, die Entscheidung der Vollversammlung einzuholen. Die Enquete-Kommission hält eine Regelung durch einfaches Gesetz für erforderlich, aber auch ausreichend.

2. c) *Ist eine Beteiligung des Landesgesetzgebers bei Änderungen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern – Art. 70 ff. GG – verfassungsrechtlich zulässig und gegebenenfalls politisch wünschenswert?*

Eine effektive Möglichkeit, dem weiteren Entzug von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder entgegenzuwirken, sieht die Enquete-Kommission in einer unmittelbaren Beteiligung der Landesparlamente bei solchen Grundgesetzänderungen, durch die Gegenstände der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergänzt oder erweitert werden.

Zur Verwirklichung dieses Vorschlags empfiehlt die Enquete-Kommission, in Art. 79 des Grundgesetzes folgenden Abs. 2 a einzufügen:

„(2 a) Soweit das Gesetz Zuständigkeiten der Länder zur Gesetzgebung dem Bund überträgt, bedarf es auch der Zustimmung der Volksvertretungen der Mehrheit der Länder; die Volksvertretungen beschließen mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn nicht die Volksvertretungen in mindestens der Hälfte der Länder einen nach Art. 78 zu Stande gekommenen Gesetzesbeschluss innerhalb von drei Monaten ablehnen.“

2. d) *Kann das Abstimmungsverhalten der Landesregierungen im Bundesrat an Beschlüsse der jeweiligen Landesparlamente gebunden werden?*

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass die jeweiligen Landesparlamente nach geltendem Verfassungsrecht des Bundes und des Freistaats Bayern weder selbst den Vertretern der Landesregierungen im Bundesrat Weisungen erteilen, noch die Landesregierungen zur Erteilung von bestimmten Wei-

sungen verpflichten können. Jedoch handelt die Staatsregierung im Rahmen ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit.

3. Föderalismus und Staatsfinanzen

3. a) Ist eine Änderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen notwendig?

Wie könnten geänderte Strukturen aussehen?

Nach dem ursprünglich vom Grundgesetz vorgesehenen Trennsystem lagen die Gesetzgebungskompetenz und Ertragshoheit für die Zölle, die meisten Verbrauchssteuern und die Umsatzsteuer beim Bund, für die Einkommen- und Körperschaftsteuer dagegen bei den Ländern. Mit den Finanzreformen von 1955 und 1969 wurde diese Einteilung weitgehend durch ein Verbundsystem ersetzt und dem Bund eine umfassende konkurrierende Steuergesetzgebungskompetenz eingeräumt. Hiervon hat der Bund in weitem Umfang Gebrauch gemacht. Selbst die Steuern, die ausschließlich den Ländern bzw. Gemeinden zufließen, sind gegenwärtig nahezu ausnahmslos bundesgesetzlich geregelt. Hinzu kommt, dass Gesetzgebungskompetenz und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Bundesgesetzgebung nach dem in Art. 104 a Abs. 1 GG geregelten Prinzip der Aufgabenkonnexität weitgehend auseinander fallen, da die Länder grundsätzlich Bundesgesetze als eigene Angelegenheit vollziehen und hierfür die Lasten zu tragen haben. Dadurch werden insgesamt die Leistungsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Länder sowie föderaler Wettbewerb zwischen den Ländern eingeschränkt. Klare Verantwortlichkeiten sind für die Bürgerinnen und Bürger kaum mehr erkennbar. Dies schadet dem bundesstaatlichen Gefüge.

Eine wettbewerbsorientierte Neuordnung der Finanzverfassung erfordert eine Stärkung der Länderkompetenzen. Damit ist gleichzeitig auch eine Stärkung der Landesparlamente verbunden. Ziel einer Reform muss die Stärkung der Leistungsfähigkeit und der Eigenverantwortung der Länder sein.

Dringend notwendig ist auch, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. November 1999 klar herausgestellt hat, eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. Jedes Land muss einen stärkeren Anreiz zur Pflege und Ausschöpfung seiner Steuerquellen haben. Von zusätzlichen Steuereinnahmen muss ein größerer Eigenanteil bei den Ländern verbleiben als nach dem bisherigen System, das zu einer fast gänzlichen Nivellierung der Finanzkraft der Länder geführt hat.

Die Enquete-Kommission schlägt daher eine Reform der Finanzverfassung vor, die sich an folgenden Grundsätzen orientiert:

- Entflechtung und Transparenz: Die eindeutige Zuordnung der Steuergesetzgebungskompetenzen und der Ertragshoheit stärkt die Handlungsfähigkeit der

Politik und macht politische Entscheidungen auch in ihren finanziellen Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger durchschaubarer.

- Subsidiarität: Die verstärkte Zusammenführung von Steuergesetzgebungskompetenzen und Aufgabenwahrnehmung auf der jeweils zuständigen staatlichen Ebene kann problemnahe politische Lösungen fördern und klare Verantwortlichkeiten schaffen.
- Solidarischer Wettbewerb: Eigene finanzpolitische Gestaltungsmöglichkeiten der Länder führen dazu, dass sich Erfolge und Misserfolge der Landespolitik in der Steuerbelastung für die Bevölkerung zeigen. Die solidarischgemeinschaftliche Mitverantwortung eines jeden Landes für die Existenz und Eigenständigkeit der anderen Bundesländer soll allerdings erhalten bleiben und ruinösen Standortwettbewerb begrenzen.

Im Einzelnen empfiehlt die Enquete-Kommission folgende Maßnahmen:

- Die stärkere Zusammenführung von Gesetzgebungskompetenzen und Finanzierungsverantwortung bei gleichzeitiger Beibehaltung des Prinzips der Aufgabenkonnexität (Art. 104 a Abs. 1 GG) im Wege einer Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder und der Einführung einer verbindlichen Mitfinanzierungsquote des Bundes bei Geldleistungsgesetzen des Bundes von mindestens 50 % (Art. 104 a Abs. 3 GG).
- Die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91 a GG) und der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung (Art. 91 b 1. Alternative GG) bei Kompensation der ausfallenden Bundesmittel.
- Die Streichung der Finanzhilfen des Bundes zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Art. 104 a Abs. 4 1. und 3. Alternative GG) bei Kompensation der ausfallenden Bundesmittel.
- Die Stärkung der Steuerautonomie der Länder im Wege einer Änderung von Art. 105 GG durch Einräumung des Rechts, auf der Grundlage bundeseinheitlicher Bemessungsgrundlagen einen eigenen Steuersatz auf die Einkommensteuer und auf diejenigen Steuern festzusetzen, bei denen ihnen bereits nach derzeitiger Rechtslage die Ertragshoheit zusteht.

Soweit zur Verwirklichung der Empfehlungen eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich ist, empfiehlt die Enquete-Kommission dem Landtag, die Staatsregierung aufzufordern, die notwendigen Initiativen im Bundesrat einzubringen.

3. b) *Ist es sinnvoll – generell oder nach Einzelbereichen aufgegliedert –, den Grundsatz aufzustellen Entscheidungskompetenz und Finanzverantwortung gehören zusammen, und wie kann dieser ggf. umgesetzt werden?*

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass Gesetzgebungskompetenz und Finanzierungsverantwortung stärker zusammengeführt werden müssen. Eine Änderung des in Art. 104 a Abs. 1 GG geregelten Grundsatzes der Aufgabenkonnextität hält die Enquete-Kommission jedoch nicht für zielführend. Um eine stärkere Verknüpfung von Gesetzgebungskompetenz und Finanzierungsverantwortung herzustellen, sollen vielmehr die Gesetzgebungskompetenzen der Länder gestärkt werden (siehe hierzu oben unter 2.b, 2.e, 2.f I.).

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die in Art. 104 a Abs. 3 GG geregelte Kostenbeteiligung des Bundes im Bereich der Geldleistungsgesetze nicht wie bisher dem Belieben des Bundesgesetzgebers zu überlassen, zumal den Ländern in diesen Fällen keine wesentlichen Entscheidungsspielräume bei der Ausführung der Gesetze verbleiben. Sie schlägt deshalb vor, eine verbindliche Mitfinanzierungsquote des Bundes von mindestens 50 % einzuführen.

Die Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz fallen nach bisheriger Rechtslage nicht unter die Bestimmung des Art. 104 a Abs. 3 GG. Die Enquete-Kommission ist aber der Auffassung, dass der Bund verpflichtet sein soll, für diese von ihm bundesgesetzlich vorgeschriebenen, äußerst kostenintensiven Leistungen in dem in Art. 104 a Abs. 3 Satz 1 GG vorgesehenen Umfang aufzukommen.

Art. 104 a Abs. 3 Satz 1 GG soll danach wie folgt lauten:

„Bundesgesetze, durch die oder aufgrund derer Geldleistungen gewährt und die von den Ländern ausgeführt werden, müssen bestimmen, dass mindestens die Hälfte der Ausgaben vom Bund getragen wird.“

Die Enquete-Kommission schlägt darüber hinaus vor, Art. 104 a Abs. 3 Satz 2 GG dahingehend zu ändern, dass das Geldleistungsgesetz des Bundes erst bei einer Mitfinanzierungsquote des Bundes von mindestens 75 % im Auftrag des Bundes durchgeführt wird.

Art. 104 a Abs. 3 Satz 2 GG soll danach wie folgt lauten:

„Bestimmt das Gesetz, dass der Bund drei Viertel der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrag des Bundes durchgeführt.“

3. c) *Wie kann der zunehmenden Vermischung von Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern entgegengewirkt werden?*

2. g) *In welchen Bereichen sind im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen Mischzuständigkeiten abzuschaffen? Welche Auswirkungen muss dies ggf. auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich und auf den kommunalen Finanzausgleich haben?*

Die Enquete-Kommission schlägt vor, die Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes abzuschaffen und zu diesem Zweck Art. 91 a GG ersatzlos zu streichen.

Außerdem spricht sich die Enquete-Kommission für eine Abschaffung der in Art. 91 b GG geregelten Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung aus.

Hinsichtlich der in Art. 104 a Abs. 4 GG geregelten Finanzhilfen des Bundes empfiehlt die Enquete-Kommission, die Alternative 1 (Finanzhilfen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) und Alternative 3 (Finanzhilfen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums) des Art. 104 a Abs. 4 GG ersatzlos zu streichen. Für Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Alternative 2 des Art. 104 a Abs. 4 GG) besteht aber gerade auch im Hinblick auf die Situation in den ostdeutschen Ländern weiterhin Bedarf.

Die Rückführung der Mischfinanzierungen darf aber nicht dazu führen, dass sich der Bund einseitig aus der Finanzierung zurückzieht. Vielmehr müssen die ausfallenden Bundesmittel ausgeglichen werden, damit den Ländern bei der alleinigen Wahrnehmung der bisher gemeinsam finanzierten Aufgaben keine finanziellen Verluste entstehen.

Die Enquete-Kommission spricht sich deshalb dafür aus, für eine Übergangszeit der Kompensation ein dynamisiertes Festbetragsmodell zugrunde zu legen. Dabei soll das Volumen der bisherigen Bundesmittel den Ländern entsprechend ihrer bisherigen Anteile als Festbetrag gewährt werden. Danach empfiehlt die Enquete-Kommission den Übergang auf eine Verteilung der Bundesmittel über eine Erhöhung der Umsatzsteuerpunkte.

3. d) *Soll im Verhältnis zwischen Bund und Ländern eine stärkere Verknüpfung zwischen Aufgabenzuständigkeit, Ausgabenlast und Ertragshoheit hergestellt werden? Wie kann dies ggf. erfolgen?*

Zur Stärkung der Steuerautonomie der Länder schlägt die Enquete-Kommission vor, den Ländern das Recht einzuräumen, auf der Grundlage bundeseinheitlicher Bemessungsgrundlagen einen eigenen Steuersatz auf die Einkommensteuer und auf diejenigen Steuern festzusetzen, bei denen ihnen bereits nach derzeitiger Rechtslage die Ertragshoheit zusteht. Zur Verwirklichung dieses Vorschlags soll Art. 105 GG wie folgt geändert werden:

Art. 105 Abs. 1 GG erhält folgende Fassung:

„Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole sowie über die Steuern, deren Aufkommen ihm nach Art. 106 Abs. 1 zusteht.“

Art. 105 Abs. 2 GG erhält folgende Fassung:

„Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer und derjenigen Steuern, deren Aufkommen nach Art. 106 Abs. 2 GG den Ländern zusteht.“

Es wird folgender Art. 105 Abs. 3 GG eingefügt:

„Bund, Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) haben das Recht, einen Steuersatz auf die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer festzusetzen. Das Nähere regelt ein Gesetz, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die Länder haben das Recht, einen Steuersatz auf die Steuern, deren Aufkommen ihnen nach Art. 106 Abs. 2 zusteht, festzusetzen.“

Es wird folgender Art. 105 Abs. 4 GG eingefügt:

„Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern zum Teil zusteht.“

Der bisherige Art. 105 Abs. 2 a GG wird zu Art. 105 Abs. 5 GG.

Es wird folgender neuer Art. 105 Abs. 6 GG eingefügt:

„Bundesgesetze über die Bemessungsgrundlage von Steuern gemäß Abs. 2 sowie über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“

3. e) *Welche Auswirkungen auf die Landesparlamente haben gegebenenfalls zusätzliche Zuständigkeiten der Länder und ein geänderter Länderfinanzausgleich? Wie wäre hierauf zu reagieren?*

– Keine Empfehlung –

4. Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung

Soll im Verhältnis zwischen Land, Bezirken, Landkreisen und Gemeinden eine stärkere Verknüpfung von Aufgabenzuständigkeit, Ausgabenlast und Steuerertragshoheit hergestellt werden, und wie kann dies gegebenenfalls geschehen? Ist hierzu eine rechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips notwendig, und wo sind hierfür gegebenenfalls die Anknüpfungspunkte?

Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ist eine wesentliche staatspolitische Zielsetzung. Zu ihrer Ver-

wirklichung gehören vor allem die weitere Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben und die Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit und Selbstverantwortung der kommunalen Gebietskörperschaften, vornehmlich der Gemeinden.

Auch im Verhältnis zwischen dem Freistaat Bayern und seinen Gemeinden und Gemeindeverbänden müssen folgende föderative Prinzipien zur Anwendung kommen:

- Entflechtung
- Subsidiarität
- Solidarität
- Transparenz

Das Prinzip der Delegation von Verantwortung muss auch im Verhältnis von Staat und Kommunen gelten. Den kommunalen Gebietskörperschaften, vornehmlich den Gemeinden, sind infolgedessen die größtmöglichen Freiräume für autonome Gestaltungsmöglichkeiten zu gewähren und zu sichern.

Die Möglichkeit der Gemeindebürgerinnen und -bürger, unmittelbar und mittelbar durch ihre Gemeindeverwaltungen an staatlichen und kommunalen Entscheidungen teilzuhaben, ist zu stärken. Sie ist notwendige Bedingung für deren Akzeptanz und für das Bewusstsein der Eigenverantwortlichkeit auch in lokalen Angelegenheiten.

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass im Verhältnis zwischen Land und Kommunen, insbesondere den Gemeinden, eine stärkere Verknüpfung von Aufgabenzuständigkeit, Ausgabenlast und Steuerertragshoheit anzustreben ist. Eine rechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Bayerischen Verfassung über die Richtlinie des Art. 83 Abs. 3 BV hinaus ist dazu weder erforderlich noch geeignet.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung die Finanzausstattung der Kommunen im Rahmen der staatlichen Leistungsfähigkeit weiter zu verbessern und hierbei vor allem den Anteil der frei verfügbaren Mittel zu erhöhen. Im kommunalen Finanzausgleich verdienen grundsätzlich jene Zuweisungen den Vorrang, die keiner besonderen Zweckbindung unterliegen. Dabei muss aber gewährleistet sein, dass unterschiedlichen Aufgabenstellungen der Kommunen ausreichend Rechnung getragen wird. Die Kommission spricht sich unter diesen Voraussetzungen für eine Rückführung zweckgebundener Mittel zugunsten einer Anhebung freier Mittel aus. Sie hält eine Regelung über den kommunalen Finanzausgleich in der Bayerischen Verfassung für unnötig.

Auch im Steuerrecht soll einer Ausweitung kommunaler Freiräume näher getreten werden. Die Enquete-Kommission tritt für eine Gemeindefinanzreform ein, die vor allem auf eine Stärkung und Weiterentwicklung der autonomen Besteuerungsrechte gerichtet sein soll.

C) Zusammenfassung der Beratungen

1. Föderalismus und supranationale Politik

1. a) *Welche Herausforderungen ergeben sich für einen föderalistischen Staatsaufbau durch die zunehmende Bedeutung der trans- und supranationalen Politik? Wie muss insbesondere auf die vergangene und künftige Entwicklung der Europäischen Union reagiert werden? Sind für erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder auf europäischer Ebene – Europa der Regionen – Veränderungen im Bereich der Kompetenzverteilung zwischen Landesparlamenten und Landesregierungen verfassungsrechtlich zulässig und gegebenenfalls verfassungspolitisch wünschenswert?*

Bayern bekennt sich zu einem geeinten Europa, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist (Art. 3a BV). Allerdings sind diese Grundsätze im Integrationsprozess noch nicht hinreichend verwirklicht. Insbesondere bestehen in demokratischer und rechtsstaatlicher Hinsicht und im Hinblick auf die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips noch Defizite.

Die Neigung der Europäischen Union zu übermäßiger Reglementierung und die Vernachlässigung regionaler Gebietskörperschaften im Entscheidungsprozess der Europäischen Union, die damit häufig auch in Landeskompetenzen eingreift, gefährden den föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland. Im Maastrichter Vertrag 1993 wurde das Subsidiaritätsprinzip verankert. Allerdings wird dieses Prinzip, das eine Kompetenzschränke der EU im Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten und damit indirekt je nach innerstaatlicher Kompetenzzuweisung auch gegenüber den Ländern und Regionen postuliert, nicht hinreichend beachtet. Außerdem sieht es der vertraglich vereinbarte Aufbau der EU nicht vor, Untergliederungen der Mitgliedsstaaten Mitentscheidungsrechte einzuräumen.

Auch in der deutschen Europapolitik werden Länderbelange zu wenig berücksichtigt. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU erfolgt allein durch den Bund, auch dann, wenn dadurch Hoheitsrechte erfasst werden, die nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung den Ländern zustehen. Art 23 GG gibt zwar den Ländern über den Bundesrat Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Übertragung von Hoheitsrechten durch den Bund auf die EU, die Landesparlamente sind dabei jedoch nicht unmittelbar beteiligt. Viele der die Länder berührenden Angelegenheiten der EU werden derzeit auf der „dritten Ebene“ der föderativen Staatspraxis, in Ministerpräsidentenkonferenzen, Fachministerkonferenzen und Bund-Länder-Kommissionen entschieden und im Bundesrat bestätigt. Eine wirksame Kontrolle durch die Landesparlamente wird dadurch wesentlich erschwert.

Zudem sind die wenig durchschaubaren und nicht hinreichend demokratisch legitimierten Entscheidungen der Europäischen Union den Bürgerinnen und Bürgern nur schwer vermittelbar.

Daher plädiert die Enquete-Kommission „Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ generell für einen qualitativen Umbau der Strukturen der Europäischen Union nach folgenden Prinzipien:

- Entflechtung: Eine klare Verteilung von Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten kann Transaktionskosten und Kompetenzkonflikte vermeiden.
- Subsidiarität: Durch eine konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips können auch die Gestaltungsmöglichkeiten der Regional- und Kommunalebene erhalten und gestärkt werden. Dies fördert auch die europäische Demokratie.
- Transparenz: Die Durchschaubarkeit von Entscheidungsprozessen und -strukturen der EU durch verbesserte Information kann zu vermehrter Einbindung der Bevölkerung und damit zur Stärkung des Europabewusstseins der Bürgerinnen und Bürger führen.

Die Umsetzung dieser Prinzipien erhöht nicht allein die Gestaltungsmöglichkeiten des Landtags, sondern auch dessen Legitimität. Der – bisher korrekte – Verweis auf den unzureichenden Einfluss des Landtags in von der EU geregelten Politikfeldern legt in der Öffentlichkeit die Annahme nahe, der Landtag verliere mit fortschreitender europäischer Integration zunehmend seine Daseinsberechtigung. Eine effektive Mitgestaltungsmöglichkeit des Landtags in europäischen Angelegenheiten kann seine Stellung in der Bevölkerung stärken und darüber hinaus deren Distanz zu europäischen Angelegenheiten verringern helfen. Letzteres ist für die Akzeptanz des weiteren Integrationsprozesses eine wesentliche Voraussetzung.

Die Enquete-Kommission ist sich durchaus bewusst, dass es nicht in der Kompetenz eines einzelnen Landtags liegt, umfassende Empfehlungen zu einer Reform der Europäischen Union zu geben. Daher beschränkt sie sich im Folgenden auf konkrete Empfehlungen zur Stärkung des Landtags, die auf bayerischer bzw. bundesdeutscher Ebene umgesetzt werden können.

Zur Stärkung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union macht die Kommission folgende Vorschläge:

- die Gewährleistung, dass die Übertragung von Landesgesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die EU einer verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit bedarf
- das Zustimmungserfordernis auch einer Mehrheit der Landtage zu Gesetzen, die Gesetzgebungshoheiten der Länder auf die EU übertragen

- ein Mitentscheidungsrecht des Landtags bei der Benennung der bayerischen Mitglieder des Ausschusses der Regionen
- die Beseitigung der sich aus Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG ergebenden Möglichkeit der Bundesregierung, bei Entscheidungen auf EU-Ebene, die im Schwerpunkt Kompetenzen der Länder betreffen, vom Bundesratsvotum abzuweichen.

Folgende Vorschläge werden zwar erst im Kapitel 2 „Föderalismus und nationale Politik“ ausgeführt, sie sind jedoch ebenso dazu konzipiert worden, den Einfluss des Landtags in Europaangelegenheiten zu stärken:

- die gesetzliche Regelung der Informationspflicht der Staatsregierung gegenüber dem Landtag, u.a. in Angelegenheiten der Europäischen Union,
- eine Entscheidungskompetenz der Landtagsausschüsse zur Abgabe von Stellungnahmen in bestimmten eilbedürftigen Angelegenheiten, u.a. zu europapolitischen Aktivitäten der Staatsregierung.

– *Mehrheitlich angenommen. Die Begründung der einzelnen Empfehlungen zu diesem Fragenkomplex wird im Folgenden dargestellt. Deshalb wird an dieser Stelle auf eine Begründung verzichtet* –

1. b) *An welche zwingenden Voraussetzungen müssen Kompetenzübertragungen auf die Europäische Union im Hinblick auf die originären Gesetzgebungs- und Vollzugszuständigkeiten der Länder gebunden werden?*

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission spricht sich dafür aus, dass Landesgesetzgebungskompetenzen nur dann vom Bund auf die EU übertragen werden dürfen, wenn es hierfür eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit gibt. Dies ist durch eine Änderung des Art. 23 Abs. 1 GG klar zum Ausdruck zu bringen.

Eine weitere effektive Möglichkeit, der Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder auf die EU durch den Bund entgegenzuwirken, sieht die Enquete-Kommission darin, den Landesparlamenten in diesen Fällen ein unmittelbares Mitspracherecht einzuräumen.

Die Enquete-Kommission schlägt deshalb vor, dass ein Gesetz, mit dem der Bund Hoheitsrechte der Länder auf die EU überträgt, nicht nur der Zustimmung des Bundesrates, sondern gleichzeitig auch der Zustimmung der Mehrheit der Landesparlamente bedürfen soll.

Zur Verwirklichung dieses Vorschlags empfiehlt die Enquete-Kommission, in Art. 79 des Grundgesetzes folgenden Abs. 2 a einzufügen:

„(2 a) Soweit das Gesetz Zuständigkeiten der Länder zur Gesetzgebung der Europäischen Union überträgt,

bedarf es auch der Zustimmung der Volksvertretungen der Mehrheit der Länder; die Volksvertretungen beschließen mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn nicht die Volksvertretungen in mindestens der Hälfte der Länder einen nach Art. 78 zu Stande gekommenen Gesetzesbeschluss innerhalb von drei Monaten ablehnen.“

– *Allseitiges Einverständnis ohne Abstimmung* –

Begründung:

Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ermöglicht es dem Bund, mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte auf die EU zu übertragen. Im Bundesrat ist hierfür nur eine einfache Mehrheit erforderlich, es sei denn, dass durch die Kompetenzübertragung das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert wird. In diesem Fall ist eine Zweidrittelmehrheit notwendig (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG). Ob die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder durch den Bund auf die EU in jedem Fall eine solche inhaltliche Änderung des Grundgesetzes mit sich bringt, ist umstritten. Nach einer weit verbreiteten Meinung ist mit der Übertragung von Hoheitsrechten ohne weiteres eine Grundgesetzänderung verbunden. Zwei Mitglieder der Kommission teilten diese Auffassung jedoch nicht, da Art. 79 Abs. 1 GG als unerlässliche Voraussetzung einer Grundgesetzänderung ein Gesetz vorschreibe, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Einigkeit bestand in der Kommission aber darin, dass der Bund nicht mit einfacher Mehrheit Landesgesetzgebungskompetenzen auf die EU übertragen können soll. Vielmehr soll es hierfür einer Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedürfen.

Die bisherige Verfassungspraxis hat gezeigt, dass das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates zu Bundesgesetzen, die eine Kompetenzübertragung zu Lasten der Länder zum Gegenstand haben, die Aushöhlung der Kompetenzen der Länder und damit auch der Landesparlamente nicht verhindern konnte. Deshalb hält es die Enquete-Kommission für erforderlich, die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die EU durch den Bund an die Zustimmung nicht nur von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates, sondern gleichzeitig auch an die Zustimmung der Mehrheit der Landesparlamente zu binden. Dem Einwand, durch die Einschaltung der Landesparlamente werde die Gesetzgebung des Bundes über Gebühr verzögert, wird dadurch begegnet, dass die Zustimmung der Landesparlamente nach Ablauf einer Frist von drei Monaten fingiert wird. Eine entsprechende Regelung schlägt die Enquete-Kommission auch für solche Grundgesetzänderungen vor, durch die Gegenstände der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergänzt oder erweitert werden. Insoweit wird auf die Empfehlung zu Frage 2. c des Untersuchungsauftrags verwiesen.

Ein Mitglied der Kommission vertrat die Auffassung, dass eine Vorschrift, die eine Übertragung von Hoheitsrechten Deutschlands auf die Europäische Union von einer Zustimmung einer Mehrheit der Landtage abhängig machen würde, integrationspolitisch verfehlt und verfassungsrechtlich eine gravierende Schmälerung der Position des Bundesrates wäre. Die in Art. 23 Abs. 1 GG getroffene Regelung, dass die Übertragung von Hoheitsrechten zur Verwirklichung eines vereinten Europas Sache der Bundesgesetzgebung ist, auch wenn davon Materien der Landeszuständigkeit betroffen werden, entspreche dem Bauprinzip der Europäischen Union, dessen Mitglied allein die Bundesrepublik Deutschland, nicht aber deren Länder seien. Die Belange der Länder würden dadurch gewahrt, dass der Bundesrat – ggf. mit dem Quorum des Art. 79 Abs. 2 GG – zustimmen müsse. Dies entspreche weiter der Grundregel des Art. 50 GG, wonach die Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union durch den Bundesrat mitwirken.

Die Mehrheit der Kommission teilt diese Bedenken jedoch nicht. Sie ist der Ansicht, dass die Einbeziehung und Mitverantwortung der Landesparlamente in der Frage der Übertragung ihrer eigenen Kompetenzen sachgerecht und zum wirksamen Schutz vor einer weiteren Aushöhlung der Zuständigkeiten der Länder erforderlich ist. Dass die Länder selbst nicht Mitglieder der Europäischen Union sind, steht einer Stärkung der Rolle der Landesparlamente insoweit nicht entgegen.

1. c) *Welche Kompetenzen der Länder – unmittelbar oder mittelbar – in und/oder gegenüber den Organen der Europäischen Union sind notwendig, und wie müssen sich diese Kompetenzen im Verhältnis von Parlament und Regierung widerspiegeln?*

Empfehlung:

Auf der Ebene der Europäischen Union sind die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Ausschuss der Regionen vertreten. Bislang erfolgte die Benennung des bzw. der Vertreter Bayerns für den Ausschuss der Regionen und seines bzw. ihrer Stellvertreter durch die Staatsregierung, ohne dass der Landtag in die Auswahlentscheidung der Staatsregierung einbezogen war. Die Enquete-Kommission hält eine Mitwirkung des Landtags bei der Benennung für erforderlich und schlägt folgendes Verfahren vor: Stellt der Freistaat Bayern nur einen Vertreter im Ausschuss der Regionen, so benennt diesen sowie dessen Vertreter die Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags. Steht dem Freistaat Bayern ein weiteres Mitglied zu, so wird dieses sowie dessen Stellvertreter vom Landtag aus seiner Mitte gewählt. Diese Mitwirkung des Landtags soll in einem Ausführungsgesetz zu Art. 3 a BV gesetzlich geregelt werden.

Die Enquete-Kommission schlägt vor, die Möglichkeit der Bundesregierung, in Angelegenheiten der EU, die im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse

der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betreffen, vom Bundesratsvotum abzuweichen, durch eine Änderung von Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG zu beseitigen.

– *Mehrheitlich angenommen* –

Begründung:

Nach Art. 263 EG-Vertrag stehen Deutschland 24 von insgesamt 222 Sitzen im Ausschuss der Regionen zu. Die Mitglieder des Ausschusses sowie eine gleiche Anzahl von Stellvertretern werden vom Rat auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten ernannt. Nach § 14 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union schlägt die Bundesregierung dem Rat als Mitglieder des Ausschusses der Regionen und deren Stellvertreter die von den Ländern benannten Vertreter vor. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden stehen 3 der 24 Sitze Deutschlands im Ausschuss der Regionen zu. Die Länder stellen 21 Mitglieder. Dabei ist jedes Land durch ein Mitglied vertreten, die restlichen fünf Sitze verteilen sich im vierjährigen Turnus auf die Länder in der Reihenfolge ihrer Einwohnerzahlen. Deshalb kann Bayern zeitweise nur ein Mitglied sowie ein stellvertretendes Mitglied benennen, zeitweise stehen Bayern zwei Mitglieder und zwei stellvertretende Mitglieder zu.

Nach bisheriger Staatspraxis erfolgte diese Benennung allein durch die Staatsregierung, ohne dass der Landtag in irgendeiner Form beteiligt war. Der Vertreter der Staatsregierung sowie ein Mitglied der Kommission begründeten dies damit, dass die Benennung des oder der Mitglieder Bayerns im Ausschuss der Regionen der originären Staatsleitungskompetenz der Staatsregierung zuzurechnen, also reine Exekutivaufgabe sei, sodass eine irgendwie geartete Beteiligung des Landtags nach gegenwärtiger Verfassungslage ausgeschlossen sei.

Die Enquete-Kommission ist jedoch mehrheitlich der Auffassung, dass der Landtag in dieser Frage ein Mitwirkungsrecht haben soll. Dem stünde das Verfassungsrecht nicht entgegen. Ausführlich erörtert wurde die Frage der konkreten Ausgestaltung dieses Mitwirkungsrechts. Zunächst befasste sich die Enquete-Kommission mit einer Empfehlung aus dem Zwischenbericht der Enquete-Kommission des Hessischen Landtags „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“. Danach soll für Amtsperioden des Ausschusses der Regionen, in denen vom Land nur ein Mitglied benannt werden kann, für jeweils eine Wahlperiode alternierend ein Mitglied der Landesregierung oder des Landtags gewählt werden. Stehen dem Land zwei Sitze zu, soll je ein Mitglied des Landtags und der Landesregierung vom Landtag gewählt werden. Dieser Vorschlag fand jedoch in der Enquete-Kommission keine Mehrheit.

Die Enquete-Kommission sprach sich schließlich mehrheitlich für eine differenzierte Regelung aus: Sofern Bayern nur einen Vertreter im Ausschuss der Regionen stellt, soll diesen die Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags benennen. Steht Bayern ein weiteres Mitglied zu, soll dieser zweite Vertreter aus der Mitte des Landtags gewählt werden. Der Vorschlag, die Möglichkeit vorzusehen, als zweiten Vertreter Bayerns auch einen Vertreter der Kommunen zu bestimmen, fand in der Enquete-Kommission keine Mehrheit. Einigkeit bestand aber darin, dass als zweiter Vertreter Bayerns nur ein Mitglied des Landtags gewählt werden kann, das nicht gleichzeitig Mitglied der Staatsregierung ist.

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass die Art und Weise der Beteiligung des Landtags an der Benennung des bzw. der Vertreter Bayerns im Ausschuss der Regionen in einem Ausführungsgesetz zu Art. 3 a BV geregelt werden sollte. Dieses Ausführungsgesetz soll zusätzlich Detailregelungen über die Pflicht der Staatsregierung zur Information des Landtags betreffend Angelegenheiten der Europäischen Union enthalten. Diesbezüglich wird auf die Empfehlung zu Fragen 2.b, 2.e, 2.f unter V. verwiesen.

Nach Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG wirken die Länder durch den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Art. 23 Abs. 4 GG bestimmt, dass der Bundesrat an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen ist, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären. Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG sieht vor, dass bei der Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Union die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen ist, wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind. Nach dem Wortlaut „maßgeblich berücksichtigen“ ist der Bund also nicht gehindert, im Einzelfall von der Auffassung des Bundesrates abzuweichen.

§ 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union bestimmt jedoch, dass die Bundesregierung an die Auffassung des Bundesrates gebunden ist, wenn eine erneute Beratung der Bundesregierung mit Vertretern der Länder nicht zu einem Einvernehmen geführt hat und der Bundesrat im Anschluss daran seine Auffassung mit Zweidrittelmehrheit bestätigt.

Die Enquete-Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, dass diese einfach gesetzliche Regelung nicht ausreicht, um die Länder vor weiteren Eingriffen in ihren Kompetenzbereich zu bewahren. Deshalb empfiehlt sie, Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG dahingehend zu ändern, dass die Bundesregierung von Verfassungen wegen gehindert ist, in diesen Fällen vom Bundesratsvotum abzuweichen.

Ein Mitglied der Kommission vertrat die Auffassung, dass es verfassungspolitisch nicht zu rechtfertigen sei, der zur Vertretung Deutschlands im EG-Ministerrat berufenen Bundesregierung die Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes in diesen Fällen vollständig aus der Hand zu nehmen. Behalte das Grundgesetz die Regelung eines von der Europäischen Union beanspruchten Gegenstandes innerstaatlich dem Landesgesetzgeber vor, so vertrete die Bundesregierung im Ministerrat als „Sachverwalter der Länder“ auch deren verfassungsmäßige Rechte. Der „Exekutivföderalismus“ und der Gestaltwandel des Bundesrates durch die Länderkooperation in diesem Bundesorgan stellen eine Reformthematik dar, die nicht isoliert im Hinblick auf die europäische Integration betrachtet und beurteilt werden könne.

Die Mehrheit der Kommission teilte diese Bedenken jedoch nicht.

2. Föderalismus und nationale Politik

2. a) *Wie soll der bundesrepublikanische Föderalismus im Hinblick auf Autonomie von Bund und Ländern, Subsidiarität, Wettbewerb, Integration und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ausgestaltet werden?*

Die Entwicklungstendenzen des bundesdeutschen Föderalismus haben zu einer immer stärkeren Aushöhlung der Gesetzgebungskompetenzen der Landesparlamente geführt: Unter der Maßgabe der Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der Einheit des Rechts- und Wirtschaftsraumes hat der Bund vom größten Teil der in die konkurrierende Gesetzgebung fallenden Bereiche Gebrauch gemacht. Aufgrund des Vereinheitlichungstrends hat auch die Koordination der Länder untereinander in deren eigenen Kompetenzbereichen immer weiter zugenommen. So werden in zahlreichen intergouvernementalen Gremien, z.B. in Ministerpräsidenten oder Fachministerkonferenzen, gegenwärtig auf nahezu allen Gebieten der Politik einvernehmliche Lösungen gesucht, teilweise sogar verbindliche Absprachen getroffen („Exekutivföderalismus“). Diese Tendenzen haben eine Übervereinheitlichung in der Gesetzgebung zur Folge, da auch diejenigen Politikbereiche bundeseinheitlich geregelt werden, die einer länder- und regionenspezifischen Bearbeitung bedürfen.

Die Länder setzten lange Zeit der Aushöhlung ihrer Kompetenzen wenig entgegen, da diese mit einer stärkeren Beteiligung der Landesregierungen an der Bundespolitik, meist über den Bundesrat, kompensiert wurde. Verlierer dieser Entwicklung sind die Landesparlamente. Sie können auf Bundesratsentscheidungen nicht unmittelbar Einfluss nehmen. Auch sind sie von wichtigen Entscheidungen in den Exekutivgremien ausgeschlossen. Vielfach haben sie nur die Möglichkeit, bereits getroffene Vereinbarungen „abzusegnen“. Entgegen der Entscheidung des Grundgesetzes für eine Regelzuständigkeit der Län-

der und damit der Länderparlamente werden diese daher an der Ausübung wesentlicher staatlicher Gesetzgebungsbefugnisse gehindert. Die zentrale Funktion des Föderalismus, die Demokratie zu sichern und Bürgernähe zu gewährleisten, wird dadurch geschwächt.

Die Enquete-Kommission hat sich zum Ziel gesetzt, durch konkrete Reformvorschläge diesen Tendenzen in der bundesstaatlichen Ordnung entgegenzuwirken. Eine Reform des Föderalismus darf nicht nur die Effizienz des Regierens im Auge haben, sondern muss eine Politik ermöglichen, die von den Bürgerinnen und Bürgern legitimiert ist und flexibel auf gesellschaftliche Erfordernisse reagieren kann. Das Ziel aller Reformmaßnahmen sollte eine föderale Ordnung sein, die gesamtstaatliche Einheit mit einem gewissen Maß an regional bedingter wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verschiedenheit innerhalb des Bundesgebiets verbindet. Eine Stärkung des solidarischen Wettbewerbs unter den Ländern und ein Zulassen flexibler Regelungen führt zur Durchschaubarkeit staatlicher Entscheidungsprozesse und damit auch zu verstärkter Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Leben.

Die Enquete-Kommission schlägt daher gemäß ihrem Auftrag Reformmaßnahmen vor, die folgenden Kriterien unterliegen:

- Entflechtung: Die eindeutige Zuordnung von Gesetzgebungskompetenzen zu den staatlichen Ebenen ohne die Möglichkeit gegenseitiger Blockade stärkt die Handlungsfähigkeit der Politik und macht politische Entscheidungen wieder transparenter.
- Subsidiarität: Die Ansiedlung von Aufgaben auf der unterst möglichen staatlichen Ebene ermöglicht problemnahe und effiziente politische Lösungen, fördert Akzeptanz und Bürgernähe.
- Solidarischer Wettbewerb: Ein Konkurrieren der Länder um die besten politischen Lösungen stärkt die Innovationsfähigkeit der Politik; dabei muss für strukturschwache Regionen ruinöser Standortwettbewerb jedoch verhindert werden.
- Transparenz: Eine klare und durchschaubare Aufgabenverteilung erschwert die Verschiebung von Verantwortung oder Kosten und erleichtert die Zurechnung und Kontrolle von politischen Entscheidungen.

Im Zentrum der Kommissionsempfehlungen stehen Vorschläge zum Ausbau des Gestaltungsföderalismus und zur Entflechtung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bundes- und Landesebene. Eine solche Strukturreform des Föderalismus hat auch zwingend eine deutliche Stärkung der Landesparlamente zur Folge.

Zur Reform der Kompetenzordnung macht die Enquete-Kommission folgende Vorschläge:

- eine Vorranggesetzgebung der Länder, die einzelnen Ländern eigenständige, auch von Bundesgesetzen abweichende Regelungen ermöglicht;
- die Rückführung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes an die Länder durch die Reduzierung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung, die Änderung der Rahmengesetzgebung in eine Grundsatzgesetzgebung und die Reduzierung des Katalogs dieser Grundsatzgesetzgebung;
- die Befristung von Rechtsvorschriften des Bundes unter bestimmten Voraussetzungen;
- die Einführung von Öffnungs- und Experimentierklauseln zugunsten der Länder;
- die Ausweitung interregionaler Zusammenarbeit im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung;
- die Reduzierung der Zahl der dem Zustimmungsvorrecht des Bundesrats unterliegenden Gesetze (unter Voraussetzung der Verwirklichung obiger Vorschläge).

Darüber hinaus schlägt die Kommission flankierende Maßnahmen vor, die eine stärkere Beteiligung des Bayerischen Landtags an Entscheidungen und Initiativen der Staatsregierung zum Ziel haben:

- eine generelle Verlängerung der Regelfristen für Stellungnahmen des Bundesrats nach Art. 76 Abs. 2 GG;
- die Beteiligung des Bundesrats bei Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestags;
- die gesetzliche Regelung der Informationspflicht der Staatsregierung gegenüber dem Landtag;
- eine Entscheidungskompetenz der Landtagsausschüsse zur Abgabe von Stellungnahmen in bestimmten eilbedürftigen Angelegenheiten.

Soweit zur Verwirklichung der Empfehlungen eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich ist, empfiehlt die Enquete-Kommission dem Landtag, die Staatsregierung aufzufordern, die notwendigen Initiativen im Bundesrat einzubringen. Vorschläge, die in bayerischer Alleinverantwortlichkeit zu realisieren sind, sollen vom Bayerischen Landtag und von der Staatsregierung zügig umgesetzt werden.

– Einverständnis ohne Abstimmung. Die Begründungen der einzelnen Empfehlungen zu diesem Fragenkomplex werden im Folgenden dargestellt. Deshalb wird an dieser Stelle auf eine Begründung verzichtet –

2. b) *Wie kann das Parlament bei der bestehenden Tendenz zum „Exekutivföderalismus“ wieder mehr Gestaltungsmöglichkeiten erlangen?*
2. e) *Gibt es politische Entscheidungen, die derzeit nicht im Landesparlament getroffen werden, jedoch dort getroffen werden sollten? Ist es verfassungsrechtlich zulässig, eine parlamentarische Zuständigkeit für Entscheidungen dieser Art zu begründen? Welche Zu-*

ständigkeiten könnten so gegebenenfalls ins Parlament geholt werden?

2. f) *In welchen Bereichen kommt eine Rückübertragung oder Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die Länder in Frage? Wie werden solche Gesetzgebungskompetenzen gegebenenfalls im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung wahrgenommen?*

I. Stärkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder

1. Vorranggesetzgebung der Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung

Empfehlung:

In Abweichung des bisher in Art. 72 Abs. 1 GG geregelten Beteiligungsverhältnisses von Bund und Ländern im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung sollen die Länder berechtigt sein, eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesrecht zu ersetzen oder zu ergänzen. Der Bundestag soll im Gegenzug die Möglichkeit erhalten, innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe eines solchen Gesetzesbeschlusses durch den jeweiligen Landtag Einspruch zu erheben. Der Einspruch könnte dann auf Antrag des betreffenden Landes durch den Bundesrat zurückgewiesen werden.

Die Enquete-Kommission spricht sich deshalb dafür aus, den jetzigen Absatz 3 des Art. 72 GG durch folgende Fassung zu ersetzen:

„Soweit der Bund von diesem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat, kann ein Land die bundesgesetzliche Regelung, falls es sie nicht oder nicht mehr für erforderlich im Sinne von Abs. 2 hält, ganz oder teilweise durch Landesrecht ersetzen oder ergänzen, das in Kraft treten kann, wenn der Bundestag nicht innerhalb von drei Monaten nach der Verkündung Einspruch erhebt oder der Einspruch des Bundestages auf Antrag des Landes vom Bundesrat zurückgewiesen wird.“

– *Mehrheitlich bei einer Gegenstimme angenommen* –

Begründung:

Der Bund hat im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nahezu erschöpfend von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Die 1994 eingeführten Bestimmungen der Art. 125 a Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 72 Abs. 3 GG haben ebenso wenig wie die auch seit 1994 geltende Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG) und deren verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 a GG) an der Aushöhlung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder geändert. Die bisherigen Katalogdiskussionen haben ebenfalls nicht den gewünsch-

ten Erfolg erbracht. Deshalb empfiehlt die Enquete-Kommission, einen Systemwechsel herbeizuführen.

Als weitestreichenden Vorschlag erwog die Enquete-Kommission zunächst, die konkurrierende Gesetzgebung in den Fällen der Art. 74, 74 a GG und die Rahmengesetzgebung des Art. 75 GG abzuschaffen und die dort geregelten Materien, soweit auf eine bundeseinheitliche Gesetzgebung nicht verzichtet werden kann, zusätzlich zum Katalog des Art. 73 GG in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu überführen. Dies hätte zur Folge gehabt, dass alle nicht in dieser Positivliste aufgeführten Kompetenztitel in die Zuständigkeit der Länder gefallen wären. Diese Überlegung hat die Enquete-Kommission aber letztlich nicht weiterverfolgt, weil die Erfahrungen anderer föderaler Staaten gezeigt haben, dass mit einer derartigen Positivliste die Entwicklung einer stark zentralistischen Auslegung verbunden ist („implied powers“) und dies dem Ziel einer Stärkung der Länder und Landesparlamente zuwider läuft.

Deshalb favorisiert die Enquete-Kommission den Vorschlag, bei der konkurrierenden Gesetzgebung das Beteiligungsverhältnis von Bund und Ländern zu verändern, wenn nicht gar umzukehren. Leitlinie des Modells einer „Vorranggesetzgebung der Länder“, das auf einen Vorschlag von Senator a.D. Heinssen in der vom Bundestag 1972 eingesetzten „Enquete-Kommission Verfassungsreform“ zurückgeht, ist, dass die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eigenständige Regelungen treffen und dadurch eine bundesgesetzliche Regelung ersetzen oder ergänzen können. Der Bundestag kann gegen ein entsprechendes Landesgesetz Einspruch einlegen. Nach Auffassung der Kommission soll dieser Einspruch keinen endgültigen Charakter haben. Vielmehr schlägt die Kommission vor, dem Bundesrat ein Letztentscheidungsrecht einzuräumen. Mit diesem Modell werden die Experimentierbereitschaft des politischen Systems erhöht und vor allem die Aktionsmöglichkeiten der Legislative in den Ländern gestärkt.

Ein Mitglied der Kommission vertrat demgegenüber die Auffassung, dass die Umwandlung der konkurrierenden Gesetzgebung in eine Vorranggesetzgebung der Länder eine schwerwiegende Schwächung des Gesetzgebungsrechts des Bundes darstellen und die Gefahr einer unübersehbaren Rechtszersplitterung, u.a. im Bürgerlichen Recht, im Justizwesen, im Recht der Wirtschaft und im Umweltrecht beinhalten würde. Diese Materien seien keine geeigneten Gegenstände für einen Wettbewerb der Länder untereinander und für einen Streit zwischen Bundestag und Bundesrat. Die Frage, ob der Bund

von seinem Einspruchsrecht im Einzelfall Gebrauch macht, würde unweigerlich mit unterschiedlichsten, evtl. auch sachfremden Kompromisslösungen vermischt werden.

Diesen Bedenken vermochte sich die Mehrheit der Kommission jedoch nicht anzuschließen. Mit der Vorranggesetzgebung der Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ist zwar eine gewisse Reduzierung der Kompetenzen des Bundes verbunden. Dies ist aber im Hinblick auf die von der Kommission angestrebte Stärkung der Landesparlamente auch notwendig. Gleichzeitig führt diese Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen aber auch zu einer Entflechtung auf der Bundesebene und damit zu einer Stärkung der Handlungsfähigkeit des Bundesgesetzgebers. Die Gefahr einer Rechtszersplitterung sieht die Mehrheit der Kommission nicht, weil bei realistischer Betrachtung nicht erwartet werden kann, dass zahlreiche Länder gerade im Bereich der genannten zentralen, bisher bundesrechtlich geregelten Materien grundlegende landesrechtliche Änderungen vornehmen werden. Vielmehr ist, insbesondere auch im Hinblick auf die Finanzierbarkeit, davon auszugehen, dass die Länder einen sachgerechten Umgang mit ihren neuen Gestaltungsmöglichkeiten pflegen werden. Gesetzgeberische Alleingänge einzelner Länder werden im Übrigen durch das Letztentscheidungsrecht des Bundesrates eingeschränkt. Die – politisch wünschenswerte – gesetzgeberische Vielfalt steht also unter der Kontrolle der Mehrheit der anderen Länder.

2. Rückführung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes an die Länder

2.1 Reduzierung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission empfiehlt folgende Kompetenzänderungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74, 74 a GG):

In dem Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG werden folgende Zuständigkeiten gestrichen (mit der Folge, dass sie in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder übergehen):

- das Notariat in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG
- die außerschulische berufliche Bildung soll vom Begriff des Rechts der Wirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ausdrücklich angenommen werden
- der Grundstücksverkehr, das Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG)

- die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 a GG).

Die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) soll in die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes überführt werden.

Die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Art. 74 a Abs. 1 GG) soll in die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes überführt werden.

– Der Vorschlag hinsichtlich des Notariatswesens wurde bei einer Gegenstimme und einigen Stimmenthaltungen mehrheitlich angenommen. Der Vorschlag zur außerschulischen beruflichen Bildung wurde im allseitigen Einverständnis ohne Abstimmung angenommen. Der Vorschlag hinsichtlich Grundstücksverkehr, landwirtschaftliches Pachtwesen, Wohnungswesen und Siedlungs- und Heimstättenwesen wurde bei einer Gegenstimme und einer Stimmenthaltung mehrheitlich angenommen. Der Vorschlag betreffend das Bodenrecht wurde mit acht zu sieben Stimmen mehrheitlich angenommen. Der Vorschlag betreffend die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze wurde im allseitigen Einverständnis ohne Abstimmung angenommen. Der Vorschlag hinsichtlich Förderung der wissenschaftlichen Forschung wurde mehrheitlich bei einer Gegenstimme angenommen. Der Vorschlag hinsichtlich Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes wurde mehrheitlich angenommen –

Begründung:

Die Enquete-Kommission vertritt mehrheitlich die Auffassung, dass die Gestaltung des Notariats den Ländern überlassen werden kann.

Gegen den Vorschlag hinsichtlich des Notariatswesens wurde von einem Mitglied der Kommission eingewandt, dass die Sicherung des bundesweiten Berufsbildes des Notars bei Wegfall der Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Frage gestellt sei. Eine Überführung des Notariats in die Gesetzgebungskompetenz der Länder bedeute einen Systembruch im deutschen Justizwesen. Wenn es in Zukunft neben unterschiedlichen Notariatsformen auch unterschiedliche Berufspflichten für Notare geben könne, werde der Vorbildcharakter des deutschen Notarwesens innerhalb der Europäischen Union in Frage gestellt.

Diesen Bedenken schloss sich die Enquete-Kommission jedoch nicht an. In Süddeutschland sind bereits nach geltender Rechtslage landesrechtliche Sonderregelungen zulässig (Art. 138 GG). Die unterschiedlichen Notariatsformen in

Deutschland haben sich bislang gut bewährt. Vor diesem Hintergrund hält die Mehrheit der Kommission eine bundesweit einheitliche Gestaltung des Notariatswesens und damit eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht für erforderlich. Die Regelung des Art. 138 GG wird damit überflüssig und kann gestrichen werden.

Angesichts der grundsätzlich umfassenden Zuständigkeit der Länder für Bildung und Ausbildung und wegen der Sachnähe zum gesamten Schulwesen ist es aus Sicht der Enquete-Kommission sinnvoll, die außerschulische berufliche Bildung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder zu überführen.

Die Enquete-Kommission spricht sich mehrheitlich dafür aus, alle Materien des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG in die Landesgesetzgebungskompetenz zu überführen. Diese Materien weisen jeweils regionale oder landesrechtliche Besonderheiten auf und können von der Natur der Sache her auch durch den Landesgesetzgeber geregelt werden. Soweit die Kompetenzverschiebungen dazu führen, dass die Länder neue Finanzierungsverantwortungen erhalten, muss damit auch eine Neuverteilung der Mittel einhergehen.

Demgegenüber wurde von einem Mitglied der Kommission hinsichtlich der Materien Grundstücksverkehr, Wohnungswesen sowie Siedlungs- und Heimstättenwesen die Meinung vertreten, dass es sich jeweils um Materien mit sozialpolitischem Einschlag handle, die von ihrer Grundtendenz her zum bürgerlichen Recht gehören. Seit mehr als 70 Jahren habe es sich bewährt, dass das Planungsrecht vom Bund geregelt wird. Das Bodenrecht, d.h. in erster Linie das Städtebaurecht, könne im Interesse einer geordneten und berechenbaren Regelung der Bodennutzung und des Grundeigentums nicht von Land zu Land verschieden sein. Mit der Überantwortung des Bodenrechts an den Landesgesetzgeber wäre die gesamte städtebauliche Entwicklung gefährdet.

Die Mehrheit der Kommission teilt diese Bedenken jedoch nicht. Sie ist der Meinung, dass vor allem im Wohnungswesen (z.B. Fehlbelegungsabgabe, Wohnraumbindung, Wohnungsbauförderung) bei originären Handlungsmöglichkeiten der Länder regionale Besonderheiten differenzierter berücksichtigt werden könnten.

Bei der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser besteht nach Auffassung der Enquete-Kommission keine sachliche Notwendigkeit, an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes festzuhalten. Eigenständige Regelungsmöglichkeiten würden die Länder in die Lage versetzen, bei der Krankenhausfinanzierung effizientere Strukturen zu schaffen und auf Dauer eine möglichst

hohe medizinische Versorgung zu gewährleisten.

Hinsichtlich der Förderung der wissenschaftlichen Forschung spricht sich die Enquete-Kommission dafür aus, den Handlungsspielraum der Länder zu stärken, soweit es sich nicht um länderübergreifende Einrichtungen und Vorhaben handelt. Damit können die Länder in die Lage versetzt werden, jeweils ihre eigenen Schwerpunkte in der Forschungsförderung gesetzlich festzuschreiben.

Eine einheitliche Besoldung des öffentlichen Dienstes von Bund und Ländern ist nach Auffassung der Enquete-Kommission nicht geboten. Es ist vielmehr Ausdruck der Dienstherrenfunktion, in der Besoldung der eigenen Bediensteten eigene Ziele verfolgen zu können. Allerdings ist es erforderlich, die Ober- und Untergrenzen für die Besoldung in einem Grundsätze-Gesetz des Bundes vorzugeben.

2.2 Änderung der Rahmengesetzgebung in eine Grundsatzgesetzgebung

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission schlägt die Umwandlung der Rahmengesetzgebung in eine Grundsatzgesetzgebung vor. Anders als bei der Rahmengesetzgebung, wo der Bund den Umfang und die Reichweite der jeweiligen Materie bestimmen kann und die Länder innerhalb des vorgegebenen Rahmens verpflichtet sind, Gesetze zu erlassen, soll der Bund bei der Grundsatzgesetzgebung nur befugt sein, allgemeine, leitende Grundsätze aufzustellen. Ob und ggf. in welcher Weise die Länder von der Ausgestaltungsmöglichkeit der bundesrechtlich vorgegebenen Grundsätze Gebrauch machen, soll in ihrem Ermessen liegen.

– *Einverständnis ohne Abstimmung* –

Begründung:

Ziel der Umwandlung der Rahmengesetzgebung in eine Grundsatzgesetzgebung ist es, den Landesgesetzgebern einen größeren Gestaltungsspielraum im Bereich der Materien des Art. 75 Abs. 1 GG einzuräumen. Dies vor dem Hintergrund, dass der Bund in der Verfassungspraxis zunehmend die Tendenz entwickelt hat, in Rahmengesetzen sehr viele Details zu regeln. Dem Bund soll es in Zukunft im gesamten Bereich des Art. 75 Abs. 1 GG verwehrt sein, in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen zu treffen. Die Länder sollen auch selbst darüber befinden können, ob sie von der Möglichkeit der Ausgestaltung der bundesgesetzlich vorgegebenen Grundsätze Gebrauch machen oder nicht. Im Ergebnis bedeutet dies eine Streichung der bisherigen Art. 75 Abs. 2 und Abs. 3 GG.

Gegen eine solche Umgestaltung wurde vorgebracht, dass sie den Ländern keine Vorteile bringe. Eine beim Wort genommene Grundsatzgesetzgebung gebe dem Bund mehr Regelungsspielraum als die Rahmengesetzgebung. Diesen Bedenken schließt sich die Enquete-Kommission jedoch nicht an. Die Enquete-Kommission sieht in der Grundsatzgesetzgebung eine Beschränkung des Bundes auf materienspezifische Direktiv- oder Strukturnormen. Damit ist gleichzeitig eine Ausweitung des Gestaltungsspielraums der Länder verbunden. Denn sie sind – im Gegensatz zur Rahmengesetzgebung – erstens nicht verpflichtet, die Grundsätze landesgesetzlich auszufüllen, sondern können die Materie unregelt lassen. Zweitens können die Länder über die Grundsätze des Bundes hinaus auch ergänzende landesrechtliche Regelungen treffen, während sie bei einer Rahmengesetzgebung den vorgegebenen Rahmen nicht überschreiten dürfen. Drittens sind bei der Grundsatzgesetzgebung, anders als bei der Rahmengesetzgebung, keine unmittelbar geltenden oder in Einzelheiten gehende Regelungen zulässig.

2.3 Reduzierung der Materien der Grundsatzgesetzgebung

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, folgende Zuständigkeiten des Bundes im Katalog des Art. 75 Abs. 1 GG zu streichen (mit der Folge, dass sie in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder übergehen):

- Die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 a GG)
- Die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse (Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG)
- Das Jagdwesen (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG).

Die übrigen Materien des Art. 75 Abs. 1 GG unterfallen der Grundsatzgesetzgebung. Diese tritt an die Stelle der bisherigen Rahmengesetzgebung.

– Der Vorschlag hinsichtlich der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens und der allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse wurde mehrheitlich bei einer Gegenstimme angenommen. Der Vorschlag hinsichtlich des Jagdwesens wurde einstimmig angenommen –

Begründung:

Die Enquete-Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, dass das Hochschulrahmengesetz des Bundes zu detaillierte Vorgaben enthält.

Gerade im Bereich des Hochschulwesens kann der angestrebte Wettbewerb um die besten Ideen

Wirkung entfalten. Ein Mitglied der Kommission vertrat demgegenüber die Auffassung, dass die wissenschaftlichen Hochschulen ihre Aufgabe freier Forschung und Lehre und ihren Anteil an Bildung und Kultur in Deutschland nur sachgerecht und wirksam – auch im Hinblick auf den Austausch mit der Wissenschaft des Auslands – wahrnehmen können, wenn durch Bundesrecht die organisatorische und funktionale Grundform der Rechtsgestalt der Universität gewährleistet wird. Diese bundesstaatliche Zuordnung des Hochschulwesens, das sich für wechselnde Experimente von Land zu Land nur in untergeordneten Regelungsbereichen eignet, ist zugleich die notwendige Voraussetzung für einen „Wettbewerb um die besten Ideen“, d.h. der Entwicklung von Forschung und Lehre in einer Vielfalt von Land zu Land und von Universität zu Universität.

Die Mehrheit der Kommission teilt diese Auffassung jedoch nicht. Das Hochschulwesen ist ein zentrales Politikfeld der Länder und wichtiger Bestandteil ihrer im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung immer wichtiger werdenden eigenständigen Standortpolitik. Wenn ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, auf diesem Gebiet neue und eigene Wege zu beschreiten, trägt dies zur Stärkung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder und damit auch der Landesparlamente bei.

Von der Rahmengesetzgebungskompetenz für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse ist vom Bund bisher noch kein Gebrauch gemacht worden. Presse- und Medienrecht sind Länderangelegenheiten. Ein Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung ist deshalb nach mehrheitlicher Auffassung der Enquete-Kommission nicht ersichtlich. Eigene landesrechtliche Regelungen im Bereich des Jagdwesens sind bürgernäher und können regionale Besonderheiten besser berücksichtigen.

3. Selbstbeschränkung des Bundesgesetzgebers

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission empfiehlt dem Landtag, die Staatsregierung aufzufordern, über den Bundesrat auf die Bundesregierung in dem Sinne einzuwirken, dass der Bund beim Erlass neuer Rechtsvorschriften verstärkt prüft, ob ein Geltungszeitraum angegeben werden kann, nach dem die Vorschrift automatisch außer Kraft tritt, wenn nicht der Bund nachweist, dass die Regelung weiterhin von ihm getroffen werden muss.

Darüber hinaus ist die Enquete-Kommission der Auffassung, dass der Bund

- bei der Ausübung seines Gesetzgebungsrechts im Bereich der konkurrierenden Gesetzge-

bung die Möglichkeit von Öffnungs- und Experimentierklauseln zugunsten der Länder zu prüfen hat und

- die im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung erlassenen Vorschriften mit dem Ziel überprüfen soll, dass diese durch Landesrecht ersetzt werden können (Art. 72 Abs. 3 GG, 125 a Abs. 2 GG).

– *Allseitiges Einverständnis ohne Abstimmung* –

Begründung:

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass der Bund beim Erlass neuer Gesetze oder Verordnungen – wie der Bayerische Landtag im Fall des Bayerischen Schlichtungsgesetzes und des Bayerischen Gleichstellungsgesetzes – verstärkt von der Möglichkeit der Befristung Gebrauch machen sollte. Nach Ablauf der Frist tritt die Regelung automatisch außer Kraft. Die Materie fällt dann in die Regelungskompetenz der Länder, es sei denn, der Bundesgesetzgeber weist nach, dass eine Regelung durch Bundesgesetz weiterhin erforderlich ist. Auf diese Weise wird ein Begründungszwang für die Fortgeltung von Bundesrecht geschaffen, was faktisch eine gewisse Rückverlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder zur Folge haben könnte.

Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum der Länder kann auch dadurch erweitert werden, dass der Bund den Ländern in geeigneten Teilbereichen bundesgesetzlich geregelter Materien die Möglichkeit für eigenständige Regelungen eröffnet.

Von der seit 1994 bestehenden Möglichkeit, durch Bundesgesetz zu bestimmen, dass bundesgesetzliche Regelungen durch Landesrecht ersetzt werden können, sollte der Bund ebenfalls in geeigneten Fällen Gebrauch machen, um dadurch die Grundzuständigkeit der Länder und damit der Landesparlamente wieder zu eröffnen.

4. Ausweitung interregionaler Zusammenarbeit

Empfehlung:

Die Länder haben die Möglichkeit, nicht nur im Bereich ihrer ausschließlichen Zuständigkeit, sondern auch dort im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes, wo der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat, durch Abschluss von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen untereinander geeignete Materien zu regeln. In diesem Bereich könnten vertragliche Vereinbarungen der Länder eine bundeseinheitliche Regelung obsolet machen. An der Vorbereitung solcher Vereinbarungen sind die Landesparlamente angemessen zu beteiligen.

– *Mehrheitlich mit sechs zu vier Stimmen bei einer Stimmenthaltung angenommen* –

Begründung:

Die Enquete-Kommission gibt der föderalen Vielfalt grundsätzlich den Vorzug gegenüber bundeseinheitlicher Gesetzgebung. Dabei wird nicht übersehen, dass verschiedene Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung sinnvoller Weise einer bundeseinheitlichen Regelung bedürfen. Die Enquete-Kommission ist aber der Auffassung, dass dafür nicht zwingend eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist. Vielmehr können die Länder solche Materien in geeigneten Fällen auch im Wege vertraglicher Vereinbarung regeln. Sofern die Länder durch den Abschluss von Staatsverträgen oder Verwaltungsabkommen über gewisse Materien bundesweit einheitliche Bestimmungen treffen, besteht für eine bundesgesetzliche Regelung kein Bedarf. Ein Gebrauchmachen des Bundes von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz wäre in solchen Fällen weder im Hinblick auf das Erfordernis der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse noch zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG gerechtfertigt.

Gegen eine solche Vertragslösung wurde eingewandt, dass damit letztlich nicht eine Stärkung der Landesparlamente, sondern der für den Abschluss von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen zuständigen Staatsregierungen verbunden wäre. Dem hält die Mehrheit der Kommission aber entgegen, dass die Landesparlamente bereits im Vorfeld derartiger Vereinbarungen zu beteiligen, insb. zu informieren sind (siehe unten V.). Staatsverträge bedürfen zudem gemäß Art. 72 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung des Landtags.

II. Veränderung der Zustimmungspflicht

Empfehlung:

Bei einer Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz der Länder entsprechend den vorstehenden Empfehlungen verringert sich die Anzahl der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze. Im Fall der Verwirklichung dieser Empfehlungen hält es die Enquete-Kommission für vertretbar, im Gegenzug darüber hinaus die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen zu reduzieren.

In vielen Fällen beruht die Zustimmungspflicht auf Art. 84 Abs. 1 GG.

Die Enquete-Kommission schlägt deshalb vor, diese Bestimmung dahingehend zu ändern, dass ein Zustimmungserfordernis nur für Gesetze gegeben ist, die bei den Ländern durch den Gesetzesvollzug verursachten Aufwendungen we-

sentlich verändern oder Veränderungen in der Verwaltungsstruktur der Länderbehörden erforderlich machen.

Art. 84 Abs. 1 GG soll danach wie folgt lauten:

„Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht durch Bundesgesetz etwas anderes bestimmt ist. Werden die bei den Ländern durch den Gesetzesvollzug verursachten Aufwendungen wesentlich verändert oder Veränderungen in der Verwaltungsstruktur der Länderbehörden erforderlich, bedarf das Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrates. Die Änderung eines mit Zustimmung des Bundesrates erlassenen Bundesgesetzes ist nur dann von der Zustimmung des Bundesrates abhängig, wenn sie eine durch ihren Gegenstand zustimmungsbedürftige Vorschrift betrifft oder dazu führt, dass andere, ihrerseits zustimmungsbedürftige Vorschriften des geänderten Gesetzes eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite erhalten.“

– Einstimmig angenommen –

Begründung:

Durch die Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes ist die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze und damit der Blockademöglichkeiten für den Bundesrat erheblich gestiegen. Die an Änderungen im Verwaltungsvollzug anknüpfende Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates eröffnet Blockademöglichkeiten auch aus jedem anderen politischen Grund. Diese Gemengelage mindert die Handlungsmöglichkeiten von Bundesregierung und Bundestag. Bei einer deutlichen Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder verringert sich automatisch die Anzahl der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze. Im Interesse gesamtstaatlicher Handlungsmöglichkeiten kann im Fall der Verwirklichung der Empfehlungen der Enquete-Kommission zur Stärkung der Kompetenzen der Länder eine Reduzierung der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen erwogen werden. Mit dieser Entflechtung ginge eine Stärkung des Bundesgesetzgebers einher.

III. Längere Regelfrist für Stellungnahmen des Bundesrats nach Art. 76 Abs. 2 GG

Empfehlung:

Durch eine generelle Verlängerung der Frist für die Abgabe der Stellungnahme des Bundesrates zu Vorlagen der Bundesregierung im sog. ersten Durchgang wird es den Landesparlamenten erleichtert, sich frühzeitig in das Gesetzgebungsverfahren des Bundes einzubringen.

Bei Grundgesetzänderungen und bei der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23, 24 GG empfiehlt die Enquete-Kommission eine Verlängerung der Frist von 9 Wochen (Art. 76 Abs. 2 Satz 5 GG) auf drei Monate. In den übrigen Fällen spricht sich die Enquete-Kommission für eine Verlängerung der Sechs-Wochen-Frist (Art. 76 Abs. 2 Satz 1 GG) auf zwei Monate aus. Die Möglichkeiten des bisherigen Rechts, die Frist bei besonderer Eilbedürftigkeit abzukürzen, sollen erhalten bleiben.

– Allseitiges Einverständnis ohne Abstimmung –

Begründung:

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass die Einflussmöglichkeiten der Landesparlamente auf die Entscheidungen der Landesregierungen im Bundesrat dadurch verbessert werden können, dass die Fristen verlängert werden, binnen derer der Bundesrat zu Gesetzesvorlagen der Bundesregierung Stellung nehmen kann. Eine Fristverlängerung hat gleichzeitig zur Folge, dass den Landesparlamenten mehr Zeit zur Verfügung steht, eine Beschlussfassung über eine Stellungnahme in Bundesratsangelegenheiten herbeizuführen und damit ihre Position gegenüber ihren jeweiligen Landesregierungen zum Ausdruck zu bringen. Der Verfahrensbeschleunigung im länderparlamentarischen Ablauf trägt im Gegenzug der Vorschlag der Enquete-Kommission unter VI. Rechnung.

IV. Beteiligung des Bundesrats bei Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestages

Empfehlung:

Zur rechtzeitigen Befassung der Landesparlamente mit Gesetzgebungsvorhaben des Bundes erscheint es erforderlich, dem Bundesrat auch bei Initiativgesetzentwürfen aus der Mitte des Bundestags die Möglichkeit zur Stellungnahme schon vor der Beschlussfassung im Bundestag zu geben. Die Fristen zur Stellungnahme sollten den Fristen für die Stellungnahmen zu Regierungsvorlagen im sog. ersten Durchgang entsprechen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt deshalb, in Art. 76 GG folgenden Absatz 2 a einzufügen:

„Vorlagen aus der Mitte des Bundestages auf den Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung sowie der Grundsatzgesetzgebung sind nach ihrer Einbringung dem Bundesrat zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, zu den Vorlagen Stellung zu nehmen. Hinsichtlich der Frist zur Stellungnahme gilt Abs. 2 Satz 2 und 5 entsprechend. Der Bundestag darf vor Ablauf dieser Frist keinen Gesetzesbeschluss über die Vorlage fassen.“

– Mehrheitlich mit zwölf Stimmen bei einer Gegenstimme und einer Enthaltung angenommen –

Begründung:

Art. 76 Abs.2 GG sieht derzeit eine Beteiligung des Bundesrats im sog. ersten Durchgang nur bei Gesetzesvorlagen der Bundesregierung vor. Bei Initiativgesetzentwürfen aus der Mitte des Bundestags durch die Mehrheitsfraktionen oder die Oppositionsfraktionen wird dem Bundesrat dagegen nicht erst die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt, bevor sich der Bundestag mit dem Gesetzentwurf im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren befasst. Dies führte – zuletzt beim Entwurf eines Lebenspartnerschaftsgesetzes und eines Gesetzes zur Vereinfachung des zivilgerichtlichen Verfahrens und des Verfahrens der freiwilligen Gerichtsbarkeit – dazu, dass Gesetzesvorlagen der Bundesregierung nicht dem Bundesrat zugeleitet, sondern als Initiativgesetzentwurf der die Bundesregierung tragenden Mehrheitsfraktionen in den Bundestag eingebracht wurden, sodass der Bundesrat zunächst von der Beratung ausgeschlossen wurde. Dem Bundesrat wird dadurch die Möglichkeit genommen, vor endgültiger Beschlussfassung des Bundestags über den Gesetzentwurf hierzu eine Stellungnahme abzugeben.

Die Enquete-Kommission hält dieses Verfahren, mit dem die Beteiligungsrechte des Bundesrats und damit letztlich auch der Landesparlamente unterlaufen werden, für missbräuchlich. Dadurch besteht für die Landesparlamente keine Möglichkeit, solche Gesetzesvorhaben rechtzeitig vor Beschlussfassung im Bundestag zu behandeln und gegenüber den Landesregierungen ihre Position deutlich zu machen. Deshalb spricht sich die Enquete-Kommission mehrheitlich dafür aus, den Bundesrat auch bei Initiativgesetzentwürfen aus der Mitte des Bundestags im ersten Durchgang zu beteiligen.

Der Bundestag ist dadurch nicht gehindert, den Initiativgesetzentwurf bereits in Erster Lesung zu behandeln. Die Beratung des Gesetzentwurfs im federführenden Ausschuss sollte jedoch vor Ablauf der dem Bundesrat eingeräumten Frist zur Stellungnahme bzw. der fristgerechten Äußerung des Bundesrates nicht abgeschlossen sein. Die Kommission hält eine Ausnahmeregelung für besonders eilbedürftige Initiativgesetzentwürfe für entbehrlich. In diesen Fällen kann eine Verfahrensbeschleunigung dadurch erreicht werden, dass der Gesetzentwurf von der Bundesregierung selbst eingebracht wird. Auf diesem Wege kommen dann die verkürzten Fristen und das Verfahren nach Art. 76 Abs. 2 Satz 4 GG zur Anwendung. Insgesamt werden mit dieser Lösung gleichzeitig die Beteiligungsrechte des Bundesrats und damit auch der Landesparlamente

gewahrt und das Gesetzgebungsverfahren nicht unnötig verzögert.

Ein Mitglied der Kommission war der Auffassung, dass es eine Entwertung des Initiativrechts des Bundestags darstelle, wenn der Bundesrat bei Initiativgesetzentwürfen ebenso gestellt werde wie bei Regierungsvorlagen. Man könne nicht von einer Umgehung des Bundesrats oder von einem Verfahrensmisbrauch sprechen, wenn von einer verfassungsrechtlich zulässigen Möglichkeit Gebrauch gemacht werde. Von anderer Seite wurde angemerkt, dass es nicht notwendig sei, die Verwaltungserfahrung der Länder im ersten Durchgang bei der Beratung einer Vielzahl von Initiativgesetzentwürfen einzubringen, wenn wegen der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag ohnehin keine Aussicht bestehe, dass das Gesetz jemals in Kraft tritt. Diese Bedenken wurden jedoch von der Mehrheit der Kommission nicht geteilt.

V. Verbesserung der Information des Landtags durch die Staatsregierung

Empfehlung:

Die derzeitige Rechtslage sieht eine Unterrichtung und Einbindung des Landtags in Vorhaben der Staatsregierung auf Europa-, Bundes- und Landesebene nur in unzureichender Weise vor. Regelungen finden sich nur in der Geschäftsordnung der Staatsregierung und in einem Schriftwechsel zwischen dem Ministerpräsidenten und dem Präsidenten des Landtags aus dem Jahr 1979. Angelegenheiten der EU und des Bundesrats sind hiervon gar nicht erfasst.

Um die Informations- und Beteiligungsrechte des Landtags in europa-, bundes- und landespolitischen Angelegenheiten zu verbessern, empfiehlt die Enquete-Kommission deshalb, die Informationspflicht der Staatsregierung gegenüber dem Landtag wie folgt zu regeln:

„(1) Die Staatsregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig über

1. Vorhaben der Gesetzgebung,
2. den Gegenstand beabsichtigter Staatsverträge und, soweit es sich um Gegenstände von erheblicher landespolitischer Bedeutung handelt, über
3. Angelegenheiten der Landesplanung,
4. Bundesratsangelegenheiten,
5. Gegenstände von Verwaltungsabkommen,
6. die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, den Regionen, anderen Staaten und zwischenstaatlichen Einrichtungen,
7. Angelegenheiten der Europäischen Union,

und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie berücksichtigt die Stellungnahme des Landtags.

(2) Die Staatsregierung kann von einer Unterrichtung absehen, wenn diese ihre Funktionsfähigkeit oder Eigenverantwortung oder schutzwürdige Interessen Einzelner beeinträchtigen würde.“

Vergleichbare Bestimmungen sind bereits in einigen Landesverfassungen vorgesehen. Die Enquete-Kommission ist deshalb der Auffassung, dass diese Regelung in die Bayerische Verfassung aufgenommen werden sollte. Für die dafür notwendige Änderung der Bayerischen Verfassung sind aber hohe Hürden und ein aufwändiges Verfahren vorgeschrieben. Um dennoch eine möglichst zügige Umsetzung der Informations- und Beteiligungsrechte des Landtags zu gewährleisten, hält die Enquete-Kommission zunächst auch eine entsprechende Regelung in einem einfachen Gesetz für ausreichend.

Zur Ausgestaltung der Informations- und Beteiligungsrechte empfiehlt die Enquete-Kommission den Erlass eines Parlamentsinformationsgesetzes.

– *Formulierungsvorschlag für Abs. 1 Nr. 1 mit elf Stimmen bei drei Gegenstimmen mehrheitlich angenommen. Formulierungsvorschlag für Abs. 1 Nr. 2, 3, 4, 6, 7 einstimmig angenommen. Formulierungsvorschlag für Abs. 1 Nr. 5 mit zehn Stimmen bei drei Gegenstimmen und einer Stimmenthaltung mehrheitlich angenommen. Vorschlag für Abs. 2 wurde mit acht Stimmen bei fünf Stimmenthaltungen mehrheitlich angenommen. Die Empfehlung, ein Parlamentsinformationsgesetz zu erlassen, wurde mit sieben Stimmen bei sechs Gegenstimmen und einer Enthaltung mehrheitlich angenommen* –

Begründung:

Die Landesverfassungen von Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen enthalten in unterschiedlichem Umfang Bestimmungen über die Informationspflicht der Staatsregierung gegenüber dem Landtag. Demgegenüber findet sich in der Bayerischen Verfassung keine vergleichbare Regelung. Auch eine einfachgesetzliche Regelung gibt es in Bayern bislang nicht. Grundlage der Information des Landtags durch die Staatsregierung ist in Bayern vielmehr derzeit nur die Geschäftsordnung der Staatsregierung und ein Schreiben des Ministerpräsidenten an den Präsidenten des Landtags aus dem Jahre 1979. In der Geschäftsordnung der Staatsregierung ist die Unterrichtung hinsichtlich Ressortentwürfen von zustimmungspflichti-

gen Rechtsverordnungen und Gesetzen, sofern diese an Verbände, Körperschaften oder sonstige Organisationen übersandt werden, geregelt. Das Schreiben aus dem Jahr 1979 betrifft die Information über die Vorbereitung von Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen, die Ergebnisse von Fachministerkonferenzen und grenzüberschreitender Gremien.

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass das Informationsrecht des Landtags gegenüber der Staatsregierung in Bezug auf die im Formulierungsvorschlag unter Abs. 1 Ziffer 1 bis 7 genannten Gegenstände auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden muss. Ein lediglich informeller Charakter der Unterrichtung, deren Gegenstände und Reichweite allein von der Staatsregierung bestimmt wird, steht mit dem Ziel einer Stärkung des Landtags und seiner Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungen und Initiativen der Staatsregierung nicht im Einklang. Umfassende Informationen über die in Abs. 1 genannten Gegenstände und Angelegenheiten ermöglichen es dem Landtag, hierzu Stellung zu nehmen und sich so aktiv in die Entscheidungsfindung einzubringen. Die Enquete-Kommission stellt zwar fest, dass die Staatsregierung nicht zwingend verpflichtet ist, eine Stellungnahme des Landtags entsprechend umzusetzen, es aber einer gewissen Rechtfertigung im Sinne einer politischen Verantwortlichkeit bedarf, davon abzuweichen.

Im Hinblick auf die nähere Ausgestaltung des Informationsrechts des Landtags wurde teilweise die Auffassung vertreten, dass die Festlegung näherer Einzelheiten im Wege einer Vereinbarung zwischen Landtag und Staatsregierung erfolgen könne. Im Übrigen sei in der Geschäftsordnung des Landtags ausreichend geregelt, in welcher Weise der Landtag mit den erhaltenen Informationen verfare.

Die Mehrheit der Kommission war jedoch der Auffassung, dass für die angestrebte Stärkung der Rechte des Parlaments gegenüber der Staatsregierung die gesetzliche Konkretisierung der näheren Einzelheiten der Informations- und Beteiligungsrechte in einem Parlamentsinformationsgesetz notwendig sei. Dabei empfiehlt die Kommission, die Informationspflicht der Staatsregierung im Hinblick auf Angelegenheiten der Europäischen Union in einem Ausführungsgesetz zu Art. 3 a BV zu regeln (vgl. Begründung der Empfehlung zu Frage 1.c). Das Ausführungsgesetz sollte sich insoweit inhaltlich an der Vereinbarung zwischen Regierung und Landtag von Baden-Württemberg in Ausführung von Art. 34 a Abs. 3 Landesverfassung in der Fassung vom 15. Februar 1995 orientieren.

VI. Entscheidungskompetenz der Ausschüsse zur Abgabe von Stellungnahmen in bestimmten eilbedürftigen Angelegenheiten

Empfehlung:

Die Möglichkeit der Abgabe von zu berücksichtigenden Stellungnahmen kann nur dann zu einer effektiven Stärkung der Rolle des Landtags gegenüber der Staatsregierung führen, wenn das Parlament auch in der Lage ist, seine Entscheidungen innerhalb der vorgeschriebenen Fristen zu treffen. Dies kann aber im Einzelfall unter Berücksichtigung des vorgegebenen Sitzungsplans des Parlaments und des in der Geschäftsordnung geregelten Geschäftsgangs Schwierigkeiten bereiten.

Um zu gewährleisten, dass der Landtag von den ihm zustehenden Gestaltungsmöglichkeiten fristgerecht Gebrauch machen kann, empfiehlt die Enquete-Kommission, dem jeweils federführenden Ausschuss eine Entscheidungskompetenz zur Abgabe von Stellungnahmen in eilbedürftigen Angelegenheiten einzuräumen. Der Beschluss des federführenden Ausschusses gilt in diesen Fällen als Stellungnahme des Landtags, es sei denn, dass eine Fraktion oder 20 Abgeordnete innerhalb einer Woche nach der Beschlussfassung des federführenden Ausschusses beantragen, die Entscheidung der Vollversammlung einzuholen. Die Enquete-Kommission hält eine Regelung durch einfaches Gesetz für erforderlich, aber auch ausreichend.

– Einstimmig angenommen –

Begründung:

Art. 76 Abs. 2 GG regelt bestimmte Fristen, innerhalb derer der Bundesrat zu einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung Stellung nehmen kann. Will der Landtag sich mit einer Bundesratsangelegenheit befassen und hierzu eine Stellungnahme abgeben, ist er damit mittelbar ebenfalls an diese Frist gebunden. Die Einhaltung dieser Frist kann aber im Einzelfall erhebliche Schwierigkeiten bereiten, wenn das übliche, von der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags vorgesehene parlamentarische Verfahren durchlaufen wird (zunächst Beratung im federführenden Ausschuss, anschließend gegebenenfalls Mitberatung binnen vier Arbeitswochen, anschließend gegebenenfalls Zweitberatung durch federführenden Ausschuss, danach Beschluss durch Plenum). Deshalb spricht sich die Enquete-Kommission dafür aus, dem jeweils federführenden Ausschuss eine Entscheidungskompetenz zur Abgabe von Stellungnahmen in eilbedürftigen Bundesratsangelegenheiten einzuräumen. Der federführende Ausschuss gibt in solchen Fällen nicht lediglich eine Beschlussempfehlung für das Plenum ab, sondern beschließt

selbst abschließend, es sei denn, eine Fraktion oder 20 Abgeordnete beantragen, in der Angelegenheit die Entscheidung der Vollversammlung einzuholen. Dieses Recht soll ausdrücklich allen federführenden Ausschüssen, nicht lediglich dem Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten eingeräumt werden.

2. c) *Ist eine Beteiligung des Landesgesetzgebers bei Änderungen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern – Art. 70 ff. GG – verfassungsrechtlich zulässig und gegebenenfalls politisch wünschenswert?*

Empfehlung:

Eine effektive Möglichkeit, dem weiteren Entzug von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder entgegenzuwirken, sieht die Enquete-Kommission in einer unmittelbaren Beteiligung der Landesparlamente bei solchen Grundgesetzänderungen, durch die Gegenstände der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergänzt oder erweitert werden.

Zur Verwirklichung dieses Vorschlags schlägt die Enquete-Kommission vor, die unter 1.b dargestellte Empfehlung eines neuen Art. 79 Abs. 2 a GG noch dahingehend zu ergänzen, dass in dessen Satz 1 vor den Worten „der Europäischen Union“ die Worte „dem Bund oder“ eingefügt werden.

– Mehrheitlich mit 13 Stimmen bei einer Gegenstimme angenommen –

Begründung:

Die bisherige Verfassungspraxis hat gezeigt, dass die Mitwirkung des Bundesrates allein bei Änderungen des Grundgesetzes, durch die die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes zu Lasten der Kompetenzen der Länder ausgeweitet wurden, die Aushöhlung der Kompetenzen der Länder und damit auch der Landesparlamente nicht verhindern konnte. Deshalb hält es die Enquete-Kommission mehrheitlich für sinnvoll, derartige verfassungsändernde Gesetze an die Zustimmung nicht nur von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates, sondern gleichzeitig auch an die Zustimmung der Mehrheit der Landesparlamente zu binden. Dem Einwand, durch die Einschaltung der Landesparlamente werde die Gesetzgebung des Bundes über Gebühr verzögert, wird dadurch begegnet, dass die Zustimmung der Landesparlamente nach Ablauf einer Frist von drei Monaten fingiert wird.

Ein Mitglied der Kommission vertrat die Auffassung, dass das Verfahren der verfassungsändernden Gesetzgebung in Art. 79 Abs. 2 GG geregelt sei und die Länder danach nur über den Bundesrat an Grundgesetzänderungen mitwirken können. Problematisch sei auch, dass dadurch das Verfahren bei Verfassungsänderungen verkompliziert und mangels einer Stimmengewichtung die kleineren Länder die größeren

majorisieren könnten. Die Mehrheit der Kommission teilte diese Bedenken jedoch nicht.

2. d) *Kann das Abstimmungsverhalten der Landesregierungen im Bundesrat an Beschlüsse der jeweiligen Landesparlamente gebunden werden?*

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass die jeweiligen Landesparlamente nach geltendem Verfassungsrecht des Bundes und des Freistaats Bayern weder selbst den Vertretern der Landesregierungen im Bundesrat Weisungen erteilen, noch die Landesregierungen zur Erteilung von bestimmten Weisungen verpflichtet werden können.

Jedoch handelt die Staatsregierung im Rahmen ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit.

– *Allseitiges Einverständnis ohne Abstimmung* –

Begründung:

Mit den Verfassungsgrundsätzen der Gewaltenteilung und des parlamentarischen Regierungssystems ist eine rechtliche oder faktische Bindung der Landesregierung an Entschließungen der jeweiligen Landtage oder parlamentarische Weisungen unvereinbar. Im Übrigen wäre nach Auffassung der Enquete-Kommission eine solche rechtliche Bindung nicht wünschenswert, weil dadurch die Flexibilität der Landesregierungen bei Verhandlungen leiden und die Staatsleitung geschwächt werden würde.

3. Föderalismus und Staatsfinanzen

3. a) *Ist eine Änderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen notwendig? Wie könnten geänderte Strukturen aussehen?*

Nach dem ursprünglich vom Grundgesetz vorgesehenen Trennsystem lagen die Gesetzgebungskompetenz und Ertragshoheit für die Zölle, die meisten Verbrauchsteuern und die Umsatzsteuer beim Bund, für die Einkommen- und Körperschaftsteuer dagegen bei den Ländern. Mit den Finanzreformen von 1955 und 1969 wurde diese Einteilung weitgehend durch ein Verbundsystem ersetzt und dem Bund eine umfassende konkurrierende Steuergesetzgebungskompetenz eingeräumt. Hiervon hat der Bund in weitem Umfang Gebrauch gemacht. Selbst die Steuern, die ausschließlich den Ländern bzw. Gemeinden zufließen, sind gegenwärtig nahezu ausnahmslos bundesgesetzlich geregelt. Hinzu kommt, dass Gesetzgebungskompetenz und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Bundesgesetzgebung nach dem in Art. 104 a Abs. 1 GG geregelten Prinzip der Aufgabenkonnextität weitgehend auseinander fallen, da die Länder grundsätzlich Bundesgesetze als eigene Angelegenheit vollziehen und hierfür die Lasten zu tragen haben. Dadurch werden insgesamt die Leistungsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Länder sowie

föderaler Wettbewerb zwischen den Ländern eingeschränkt. Klare Verantwortlichkeiten sind für die Bürgerinnen und Bürger kaum mehr erkennbar. Dies schadet dem bundesstaatlichen Gefüge.

Eine wettbewerbsorientierte Neuordnung der Finanzverfassung erfordert eine Stärkung der Länderkompetenzen. Damit ist gleichzeitig auch eine Stärkung der Landesparlamente verbunden. Ziel einer Reform muss die Stärkung der Leistungsfähigkeit und der Eigenverantwortung der Länder sein.

Dringend notwendig ist auch, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. November 1999 klar herausgestellt hat, eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. Jedes Land muss einen stärkeren Anreiz zur Pflege und Ausschöpfung seiner Steuerquellen haben. Von zusätzlichen Steuereinnahmen muss ein größerer Eigenanteil bei den Ländern verbleiben als nach dem bisherigen System, das zu einer fast gänzlichen Nivellierung der Finanzkraft der Länder geführt hat.

Die Enquete-Kommission schlägt daher eine Reform der Finanzverfassung vor, die sich an folgenden Grundsätzen orientiert:

- Entflechtung und Transparenz: Die eindeutige Zuordnung der Steuergesetzgebungskompetenzen und der Ertragshoheit stärkt die Handlungsfähigkeit der Politik und macht politische Entscheidungen auch in ihren finanziellen Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger durchschaubarer.
- Subsidiarität: Die verstärkte Zusammenführung von Steuergesetzgebungskompetenzen und Aufgabenwahrnehmung auf der jeweils zuständigen staatlichen Ebene kann problemnahe politische Lösungen fördern und klare Verantwortlichkeiten schaffen.
- Solidarischer Wettbewerb: Eigene finanzpolitische Gestaltungsmöglichkeiten der Länder führen dazu, dass sich Erfolge und Misserfolge der Landespolitik in der Steuerbelastung für die Bevölkerung zeigen. Die solidargemeinschaftliche Mitverantwortung eines jeden Landes für die Existenz und Eigenständigkeit der anderen Bundesländer soll allerdings erhalten bleiben und ruinösen Standortwettbewerb begrenzen.

Im Einzelnen empfiehlt die Enquete-Kommission folgende Maßnahmen:

- Die stärkere Zusammenführung von Gesetzgebungskompetenzen und Finanzierungsverantwortung bei gleichzeitiger Beibehaltung des Prinzips der Aufgabenkonnextität (Art. 104 a Abs. 1 GG) im Wege einer Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder und der Einführung einer verbindlichen Mitfinanzierungsquote des Bundes bei Geldleistungsgesetzen des Bundes von mindestens 50 % (Art. 104 a Abs. 3 GG).

- Die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91 a GG) und der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung (Art. 91 b 1. Alternative GG) bei voller Kompensation der ausfallenden Bundesmittel.
- Die Streichung der Finanzhilfen des Bundes zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Art. 104 a Abs. 4 1. und 3. Alternative GG) bei voller Kompensation der ausfallenden Bundesmittel.
- Die Stärkung der Steuerautonomie der Länder im Wege einer Änderung von Art. 105 GG durch Einräumung des Rechts, auf der Grundlage bundeseinheitlicher Bemessungsgrundlagen einen eigenen Steuersatz auf die Einkommensteuer und auf diejenigen Steuern festzusetzen, bei denen ihnen bereits nach derzeitiger Rechtslage die Ertragshoheit zusteht.

Soweit zur Verwirklichung der Empfehlungen eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich ist, empfiehlt die Enquete-Kommission dem Landtag, die Staatsregierung aufzufordern, die notwendigen Initiativen im Bundesrat einzubringen.

– *Einverständnis ohne Gesamtabstimmung. Die Begründung der einzelnen Empfehlungen zu diesem Fragenkomplex wird im Folgenden dargestellt. Deshalb wird an dieser Stelle auf eine Begründung verzichtet* –

3. b) *Ist es sinnvoll – generell oder nach Einzelbereichen aufgegliedert –, den Grundsatz aufzustellen Entscheidungskompetenz und Finanzverantwortung gehören zusammen, und wie kann dieser ggf. umgesetzt werden?*

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass Gesetzgebungskompetenz und Finanzierungsverantwortung stärker zusammengeführt werden müssen. Eine Änderung des in Art. 104 a Abs. 1 GG geregelten Grundsatzes der Aufgabenkonexität hält die Enquete-Kommission jedoch nicht für zielführend. Um eine stärkere Verknüpfung von Gesetzgebungskompetenz und Finanzierungsverantwortung herzustellen, sollen vielmehr die Gesetzgebungskompetenzen der Länder gestärkt werden (siehe hierzu oben unter 2. b, 2. e, 2. f I.).

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die in Art. 104 a Abs. 3 GG geregelte Kostenbeteiligung des Bundes im Bereich der Geldleistungsgesetze nicht wie bisher dem Belieben des Bundesgesetzgebers zu überlassen, zumal den Ländern in diesen Fällen keine wesentlichen Entscheidungsspielräume bei der Ausführung

der Gesetze verbleiben. Sie schlägt deshalb vor, eine verbindliche Mitfinanzierungsquote des Bundes von mindestens 50 % einzuführen.

Die Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz fallen nach bisheriger Rechtslage nicht unter die Bestimmung des Art. 104 a Abs. 3 GG. Die Enquete-Kommission ist aber der Auffassung, dass der Bund verpflichtet sein soll, für diese von ihm bundesgesetzlich vorgeschriebenen, äußerst kostenintensiven Leistungen in dem in Art. 104 a Abs. 3 Satz 1 GG vorgesehenen Umfang aufzukommen.

Art. 104 a Abs. 3 Satz 1 GG soll danach wie folgt lauten:

„Bundesgesetze, durch die oder aufgrund derer Geldleistungen gewährt und die von den Ländern ausgeführt werden, müssen bestimmen, dass mindestens die Hälfte der Ausgaben vom Bund getragen wird.“

Die Enquete-Kommission schlägt darüber hinaus vor, Art. 104 a Abs. 3 Satz 2 GG dahingehend zu ändern, dass das Geldleistungsgesetz des Bundes erst bei einer Mitfinanzierungsquote des Bundes von mindestens 75 % im Auftrag des Bundes durchgeführt wird.

Art. 104 a Abs. 3 Satz 2 GG soll danach wie folgt lauten:

„Bestimmt das Gesetz, dass der Bund drei Viertel der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrag des Bundes durchgeführt.“

– *Einverständnis ohne Abstimmung* –

Begründung:

Art. 83 Abs. 1 GG sieht vor, dass Bundesgesetze in der Regel von den Ländern als eigene Angelegenheiten vollzogen werden. Die Länder haben damit eine umfassende Verwaltungszuständigkeit und regeln grundsätzlich die Einrichtung der Behörden sowie das Verwaltungsverfahren (Art. 84 GG). Das in Art. 104 a Abs. 1 GG enthaltene Prinzip der Aufgabenkonexität bestimmt nun, dass Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben – gemeint sind Verwaltungsaufgaben – ergeben. Dies hat zur Folge, dass die Länder im Wesentlichen (Ausnahmen: Auftragsverwaltung nach Art. 104 a Abs. 2 GG, Geldleistungsgesetze des Bundes nach Art. 104 a Abs. 3 GG, Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG sowie Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a, b GG) die Ausgabenlast bzw. Finanzierungsverantwortung für die Ausführung von Aufgaben tragen, obwohl diese aufgrund der umfassenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes jeweils durch Gesetze des Bundes veranlasst sind. Entscheidungs- bzw. Gesetzgebungskompetenz und Verwaltungs- bzw. Finanzierungsverantwortung fallen damit im Bereich der Bundesgesetzgebung weitgehend auseinander.

Die Kommission hat sich ausführlich mit der Frage befasst, ob und ggf. wie die Verantwortung für die Finanzierung der Aufgaben stärker mit der Gesetzge-

bungskompetenz verknüpft werden kann. Als weitestreichender Vorschlag wurde zunächst die Einführung des Prinzips der Gesetzeskonnexität diskutiert. Diese hätte zur Folge, dass der jeweilige Gesetzgeber nach dem Motto „Wer anschafft, zahlt“ die Finanzierung aller mit der Ausführung seiner Gesetze verbundenen Ausgaben zu tragen hätte. Der Bund hätte folglich den Ländern sämtliche Kosten zu erstatten, die durch die Ausführung von Bundesgesetzen verursacht sind (mit Ausnahme der in Art. 104 a Abs. 5 GG geregelten Verwaltungsausgaben). Dieses Modell, dem die derzeitige Verfassungsrechtslage entgegensteht, fand jedoch in der Kommission keine mehrheitliche Unterstützung. Es würde dazu führen, dass die Länder freie Mittel gegen zweckgebundene Zuweisungen eintauschen würden. Der erhebliche Finanzierungsaufwand hätte eine massive Umleitung von Finanzströmen auf den Bund zur Folge. Dies würde nach mehrheitlicher Meinung der Kommission die Dominanz des Bundes weiter stärken und damit die Länder insgesamt schwächen.

Ein Mitglied der Kommission vertrat die Auffassung, dass weitergehende Mitfinanzierungspflichten bereits in Art. 104 a Abs. 1 GG festgelegt werden sollten, soweit es generell bundesrechtliche Leistungen an Dritte und detaillierte Verwaltungsvorschriften betrifft. Andererseits ergeben sich für den Bundesgesetzgeber keine Anreize, den ausführenden Ländern hinreichende eigene Spielräume im Vollzug einzuräumen, welche eine effiziente Aufgabenwahrnehmung im föderativen Staat sichern würden. Nach Ansicht des Kommissionsmitglieds trifft es auch nicht zu, dass eine stärkere Verknüpfung der Finanzierungspflicht mit der Gesetzgebungskompetenz zu der befürchteten Zentralisierung der Mittel führen würde. Bei einer Übertragung des Status quo in andere, verursachungsgerechtere Finanzierungsregeln würde zunächst ein höheres Maß an Transparenz erzielt; mittel- und längerfristig würden allerdings überhaupt erst ernst zu nehmende und wirksame Anreize zu einer (Re-)Dezentralisierung von Gestaltungskompetenzen auf die Länder entstehen.

Dieser Vorschlag fand aber in der Kommission aufgrund von unter anderem verfassungssystematischen Bedenken keine Zustimmung. Die in Art. 84 Abs. 1 GG geregelte Zustimmungsbedürftigkeit stellt nach Auffassung der Mehrheit der Kommission kein geeignetes Auslösmoment für die Kostentragungspflicht dar. Die Forderung, eine umfassende Kostenerstattung bundesgesetzlich verursachter Leistungen an Dritte einzuführen, wurde mit denselben Argumenten abgelehnt wie die Einführung des Prinzips der Gesetzeskonnexität.

Andererseits schlägt die Kommission übereinstimmend eine Änderung von Art. 104 a Abs. 3 Satz 1 GG vor. Diese Bestimmung enthält eine Durchbrechung des Grundsatzes der Aufgabenkonnexität und regelt, dass Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen

können, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Die Kommission ist der Auffassung, dass es im Bereich der Geldleistungsgesetze des Bundes nicht dem Belieben des Bundesgesetzgebers überlassen bleiben darf, ob und in welcher Höhe er sich an den Kosten beteiligt. Deshalb empfiehlt die Kommission, durch Änderung von Art. 104 a Abs. 3 Satz 1 GG eine verbindliche Mitfinanzierungsquote des Bundes von mindestens 50 % festzulegen.

Des Weiteren beschäftigte sich die Kommission ausführlich mit der Finanzierung der äußerst kostenintensiven Sozialhilfeleistungen. Die Kommission kam darin überein, dass der Bund nach Maßgabe des neu gestalteten Art. 104 a Abs. 3 Satz 1 GG zu einer mindestens hälftigen Mitfinanzierung herangezogen werden soll. Um die Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz in den Regelungsbereich des Art. 104 a Abs. 3 Satz 1 GG einzubeziehen, muss allerdings eine weitere Änderung dieser Bestimmung vorgenommen werden, da die Sozialhilfe nach herrschender Auffassung keine Geldleistung durch Bundesgesetz ist, sondern nur aufgrund eines Bundesgesetzes gewährt wird. Deshalb hielt es die Kommission für notwendig, eine entsprechende Umformulierung („Bundesgesetze, durch die oder aufgrund derer Geldleistungen gewährt ...“) zu empfehlen.

Nach Art. 104 a Abs. 3 Satz 2 GG wird ein Bundesgeldleistungsgesetz im Auftrag des Bundes ausgeführt, wenn es bestimmt, dass der Bund mindestens die Hälfte der Ausgaben trägt. Eine verbindliche Mitfinanzierungsquote des Bundes von mindestens 50 % hätte also zwangsläufig die Ausführung des Gesetzes in Auftragsverwaltung zur Folge. Damit würde die Verwaltungskompetenz der Länder im Bereich der Leistungsverwaltung geschwächt. Die Kommission hält es deshalb für erforderlich, die Schwelle zur Bundesauftragsverwaltung auf 75 % anzuheben und Art. 104 a Abs. 3 Satz 2 GG entsprechend zu ändern.

Nach Art. 104 a Abs. 3 Satz 3 GG bedarf ein Bundesgeldleistungsgesetz, das den Ländern ein Viertel der Ausgaben oder mehr auferlegt, der Zustimmung des Bundesrates. Ein Mitglied der Kommission schlug vor, das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates nicht auf die Fälle zu beschränken, in denen die Länder mindestens ein Viertel der Ausgaben zu tragen haben. Vielmehr solle die Zustimmungspflicht schon unterhalb dieser Grenze, und zwar bei jedweder Kostenbeteiligung der Länder, einsetzen. Dieser Vorschlag fand jedoch in der Kommission keine Mehrheit. Er hätte eine erhebliche Ausweitung des Zustimmungserfordernisses zur Folge und würde der Zielsetzung einer Entflechtung und klaren Trennung der Verantwortlichkeiten zuwiderlaufen.

3. c) *Wie kann der zunehmenden Vermischung von Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern entgegengewirkt werden?*

2. g) *In welchen Bereichen sind im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen Mischzuständigkeiten abzuschaffen? Welche Auswirkungen muss dies ggf. auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich und auf den kommunalen Finanzausgleich haben?*

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission schlägt vor, die Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes abzuschaffen und zu diesem Zweck Art. 91 a GG ersatzlos zu streichen.

Außerdem spricht sich die Enquete-Kommission für eine Abschaffung der in Art. 91 b GG geregelten Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung aus.

Hinsichtlich der in Art. 104 a Abs. 4 GG geregelten Finanzhilfen des Bundes empfiehlt die Enquete-Kommission, die Alternative 1 (Finanzhilfen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) und Alternative 3 (Finanzhilfen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums) des Art. 104 a Abs. 4 GG ersatzlos zu streichen. Für Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Alternative 2 des Art. 104 a Abs. 4 GG) besteht aber gerade auch im Hinblick auf die Situation in den ostdeutschen Ländern weiterhin Bedarf.

Die Rückführung der Mischfinanzierungen darf aber nicht dazu führen, dass sich der Bund einseitig aus der Finanzierung zurückzieht. Vielmehr müssen die ausfallenden Bundesmittel ausgeglichen werden, damit den Ländern bei der alleinigen Wahrnehmung der bisher gemeinsam finanzierten Aufgaben keine finanziellen Verluste entstehen.

Die Enquete-Kommission spricht sich deshalb dafür aus, für eine Übergangszeit der Kompensation ein dynamisiertes Festbetragsmodell zugrunde zu legen. Dabei soll das Volumen der bisherigen Bundesmittel den Ländern entsprechend ihrer bisherigen Anteile als Festbetrag gewährt werden. Danach empfiehlt die Enquete-Kommission den Übergang auf eine Verteilung der Bundesmittel über eine Erhöhung der Umsatzsteuerpunkte.

– *Allseitiges Einverständnis ohne Abstimmung* –

Begründung:

Mischfinanzierungen begrenzen die Eigenstaatlichkeit der Länder, da damit immer auch eine Mitwirkung durch den Bund verbunden ist und somit die Entscheidungsverantwortung der Länder bei der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben eingeschränkt wird. Aufgrund der Notwendigkeit, zwischen Bund und allen Ländern einen Konsens über die Verwendung der für die Gemeinschaftsaufgaben eingesetzten Mittel herzustellen, besteht zudem die Gefahr einer Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners. Damit und

durch den faktischen Zwang für die Länder, zur Erlangung von Bundesmitteln Komplementärmittel aus den Landeshaushalten bereitzustellen, gehen landespolitische Gestaltungsspielräume verloren. Mischfinanzierungen führen zudem zu erheblichem Verwaltungsaufwand und Inflexibilität sowie zu zeitlichen Verzögerungen bei der Ausführung der Vorhaben. Deshalb spricht sich die Enquete-Kommission einstimmig für eine weitgehende Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben aus. Dies dient der Entflechtung der Finanzbeziehungen und der klaren Zuweisung von Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern und stärkt damit letztlich auch die Landesparlamente. Lediglich die Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung (Art. 91 b 2. Alternative) soll weiterhin als Gemeinschaftsaufgabe ausgestaltet sein, weil durch das geregelte Verfahren die Unabhängigkeit der Forschung von konkreten Interesseneinmischungen der Zuwendungsgeber gewährleistet wird. Außerdem erfordern überregionale Forschungseinrichtungen einen immensen Finanzierungsaufwand, der von einem Land allein kaum getragen werden kann. Die Aufrechterhaltung der Gemeinschaftsaufgabe in diesem Bereich sichert die weitere Finanzierbarkeit dieser Einrichtungen.

Über die Gewährung von Finanzhilfen nimmt der Bund nicht unwesentlich Einfluss auf Art und Umfang der Investitionstätigkeit der Länder. Diese Ingerenz mit dem „goldenen Zügel“ muss aus föderaler Sicht reduziert werden. Deshalb spricht sich die Kommission für eine Streichung der in Art. 104 a Abs. 4 1. und 3. Alternative GG geregelten Finanzhilfen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums aus. Allgemeine wirtschaftspolitische Ziele des Bundes sollten nicht zu einer Mitfinanzierung von Länderaufgaben ermächtigen. Dagegen besteht für Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Art. 104 a Abs. 4 2. Alternative GG) gerade auch im Hinblick auf die Situation in den ostdeutschen Ländern sowie im Fall anderer regionaler Strukturkrisen weiterhin Bedarf. Sie sollten deshalb auch zukünftig weiterhin gewährt werden können.

Die Abschaffung der genannten Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen des Bundes darf jedoch nicht zu finanziellen Verlusten für die Länder führen. Der Bund darf deshalb die Finanzierung dieser Aufgaben den Ländern nicht kompensationslos überlassen. Den Ländern ist vielmehr ein dauerhafter Ausgleich für die alleinige Erfüllung der bislang gemeinsam finanzierten Aufgaben zu gewähren. Die Kommission hat sich ausführlich mit verschiedenen Kompensationsmodellen befasst. Von einem Mitglied der Kommission wurde vorgeschlagen, das bisher vom Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben eingesetzte Finanzvolumen nach Maßgabe bestimmter Indikatoren regelgebunden fortzuschreiben. So sei z.B. im Be-

reich der Hochschulbauförderung die Zahl der Studierenden ein geeigneter Verteilungsmaßstab, während im Rahmen der Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur das Bruttoinlandsprodukt oder die Zahl der Erwerbstätigen je Einwohner herangezogen werden könnte. Die Mehrheit der Kommission konnte sich diesem Modell indikatorabhängiger Pauschalzuweisungen jedoch nicht anschließen, da mit den jeweiligen Kriterien und Zahlen die Gefahr von Verteilungsstreitigkeiten verbunden wäre. Die Kommission favorisierte demgegenüber mehrheitlich eine dynamisierte Festbetragsregelung. Dabei wird das Volumen der wegfallenden Mischfinanzierungen den Ländern entsprechend ihrer bisherigen – über einen mehrjährigen Referenzzeitraum festgestellten – Anteile als Festbetrag gewährt und dieser nach einem bestimmten Faktor dynamisiert. Die Kommission schlägt weiter vor, nach einem noch näher zu bestimmenden Übergangszeitraum auf eine Verteilung der Bundesmittel über eine Erhöhung der Umsatzsteuerpunkte überzugehen.

Ein Mitglied der Kommission vertrat die Auffassung, dass die Bestimmungen über die Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen in Art. 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG zwar komplett gestrichen, deren wesentliche Tatbestände aber in einem neuen Art. 104 b GG geregelt werden sollten. Die von der Kommission empfohlene Abschaffung bestimmter Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen lasse nämlich den Eindruck entstehen, dass der Bund zukünftig verfassungsrechtlich nicht mehr berechtigt sei, den Ländern in diesen kostenintensiven Bereichen Investitionshilfen zu gewähren. Der Bund solle aber weiterhin die Möglichkeit haben, insbesondere zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet, zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums, zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Agrarstruktur, zum Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken und zur Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung an die Länder Finanzhilfen zu leisten. Dotationsauflagen wären dabei nach dieser Vorschrift ausdrücklich unzulässig. Da es dem Bund damit verwehrt wäre, die Gewährung seiner Finanzhilfen mit einer Zweckbindung zu verknüpfen, bestünde auch nicht die Gefahr einer Vermischung von Verantwortlichkeiten.

Die Kommission konnte sich diesem Vorschlag jedoch nicht anschließen. Er ist nach Auffassung der Kommission mit der Zielsetzung einer möglichst weitgehenden Entflechtung nicht vereinbar. Auch ohne ausdrückliche Dotationsauflagen bliebe der Einfluss des Bundes auf die Erledigung von Landesaufgaben bestehen. Dies wäre im Hinblick auf die beabsichtigte Stärkung der Länder und der Landesparlamente kontraproduktiv.

Ein Mitglied der Kommission schlug schließlich eine Ergänzung von Art. 104 a Abs. 4 GG um eine Aussa-

ge über die Finanzierung des Solidarpaktes II vor. Danach soll der Solidarpakt II künftig verstärkt über die weiterhin verbleibende Bundeszuständigkeit für Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet finanziert werden, weil wegen der Zweckbindung der Finanzhilfen gezieltere Hilfen möglich seien als mit Sonderbedarfsergänzungszuweisungen, die zur zweckfreien Verwendung in den allgemeinen Haushalt fließen. Diese Thematik wurde jedoch nicht weiter vertieft, da sie nach Auffassung der Kommission über den Untersuchungsauftrag hinausgeht.

3. d) *Soll im Verhältnis zwischen Bund und Ländern eine stärkere Verknüpfung zwischen Aufgabenzuständigkeit, Ausgabenlast und Ertragshoheit hergestellt werden? Wie kann dies ggf. erfolgen?*

Empfehlung:

Zur Stärkung der Steuerautonomie der Länder schlägt die Enquete-Kommission vor, den Ländern das Recht einzuräumen, auf der Grundlage bundeseinheitlicher Bemessungsgrundlagen einen eigenen Steuersatz auf die Einkommensteuer und auf diejenigen Steuern festzusetzen, bei denen ihnen bereits nach derzeitiger Rechtslage die Ertragshoheit zusteht. Zur Verwirklichung dieses Vorschlags soll Art. 105 GG wie folgt geändert werden:

Art. 105 Abs. 1 GG erhält folgende Fassung:

„Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole sowie über die Steuern, deren Aufkommen ihm nach Art. 106 Abs. 1 zusteht.“

Art. 105 Abs. 2 GG erhält folgende Fassung:

„Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die Bemessungsgrundlagen der Einkommensteuer und derjenigen Steuern, deren Aufkommen nach Art. 106 Abs. 2 GG den Ländern zusteht.“

Es wird folgender Art. 105 Abs. 3 GG eingefügt:

„Bund, Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) haben das Recht, einen Steuersatz auf die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer festzusetzen. Das Nähere regelt ein Gesetz, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die Länder haben das Recht, einen Steuersatz auf die Steuern, deren Aufkommen ihnen nach Art. 106 Abs. 2 zusteht, festzusetzen.“

Es wird folgender Art. 105 Abs. 4 GG eingefügt:

„Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern zum Teil zusteht.“

Der bisherige Art. 105 Abs. 2 a GG wird zu Art. 105 Abs. 5 GG.

Es wird folgender neuer Art. 105 Abs. 6 GG eingefügt:

„Bundesgesetze über die Bemessungsgrundlage von Steuern gemäß Abs. 2 sowie über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“

– *Allseitiges Einverständnis ohne Abstimmung* –

Begründung:

Föderalismus setzt auch im Bereich der Steuern originäre Gesetzgebungskompetenzen der Länder von substantiellem Gewicht voraus. Nur so können sie ihrer Verantwortung für Art und Umfang des öffentlichen Leistungsangebots und für die wirtschaftliche Entwicklung in ihrem Bereich gerecht werden. Die Forderung nach mehr Steuerautonomie für die Länder steht unter der Prämisse, dass es kein Ansteigen der Steuerbelastung der Bürger und Unternehmen geben darf.

Die Staatspraxis in der Bundesrepublik Deutschland hat sich von dieser Zielsetzung immer weiter entfernt. Die Länder verfügen kaum noch über eigene Besteuerungsrechte. Selbst die Steuern, die ausschließlich den Ländern bzw. Gemeinden zufließen, sind gegenwärtig fast ausnahmslos bundesgesetzlich geregelt. Auf der anderen Seite haben die Länder aber neben ihren eigenen Aufgaben grundsätzlich auch die Gesetze des Bundes zu vollziehen und dies zu finanzieren.

Die Enquete-Kommission hat sich ausführlich mit der Frage befasst, wie die steuerpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder gestärkt werden können. Eigene Gesetzgebungskompetenzen in diesem Bereich würden eine wichtige Materie der Politik in die Landesparlamente bringen und sie dadurch wieder stärker in den Mittelpunkt des öffentlichen politischen Interesses stellen.

Zunächst wurde der Vorschlag erwogen, zu dem ursprünglich vom Grundgesetz vorgesehenen Trennsystem zurückzukehren, also dem Bund insbesondere die Gesetzgebungskompetenz und die alleinige Ertragshoheit über die Umsatzsteuer, den Ländern über die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu übertragen. Dieses Modell wie auch die umgekehrte Konzeption wurde aber aus verschiedenen Gründen einheitlich abgelehnt.

Allseitige Zustimmung fand dagegen der Vorschlag, den Ländern und Gemeinden das Recht einzuräumen, einen eigenen Steuersatz auf die Einkommensteuer festzusetzen, deren Bemessungsgrundlage aber bundesgesetzlich einheitlich gestaltet sein soll. Bund, Länder und Gemeinden können demnach nebeneinander, d.h. unabhängig voneinander, mit ihrem individuellen Steuersatz auf die volle einheitliche Bemessungsgrundlage zugreifen, wobei die Kommission für Länder und Gemeinden einen proportionalen Steuersatz empfiehlt, während der Bund – wie bisher – einen progressiven Tarif erheben darf. Dieses Modell bürgt für größtmögliche Transparenz, da jeder steuer-

pflichtige Bürger seinem Einkommensteuerbescheid entnehmen kann, welcher Anteil seiner Steuerbelastung auf den Bund, das Land und seine Gemeinde entfällt.

Ausführlich problematisiert wurde die Frage, wie sich die konkurrierenden Zugriffsrechte bzw. die Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden zueinander verhalten. Insbesondere wurde diskutiert, ob es zur Vermeidung von Steerdumping der gesetzlichen Festlegung von Mindeststeuersätzen bedarf oder ob Obergrenzen bestimmt werden müssen, um die Gesamtbelastung für die Bürger zu begrenzen und die Gestaltungsspielräume der anderen Steuergläubiger nicht zu beschneiden. Die Kommission kam schließlich zum Ergebnis, dass Höchststeuersätze weder verfassungsrechtlich noch einfach-gesetzlich geregelt werden sollen. Sie ist der Ansicht, dass sich die drei konkurrierenden Steuergesetzgeber jeweils im Kontext der prinzipiellen Vorgaben verhalten und weder zu Lasten der Bürger noch zu Lasten der jeweils anderen Steuergesetzgeber eine übermäßige Besteuerung vornehmen. In ihrer Auffassung wird die Kommission auch durch einen Blick auf andere Staaten bestärkt, die ebenfalls autonome Steuergesetzgebungsrechte auf allen drei föderativen Ebenen kennen und jeweils eine niedrigere Steuerbelastung haben als in Deutschland. Die Kommission ist vom Funktionieren der regulativen Mechanismen der repräsentativen Demokratie überzeugt, in der sich jeder Gesetzgeber regelmäßig zur Wahl stellen und seine Politik, und das heißt auch die Höhe der jeweiligen zur Finanzierung der Ausgaben notwendigen Steuern, gegenüber den Wählern verantworten muss.

Die Kommission sieht auch keine Notwendigkeit für eine gesetzliche Festlegung von Mindeststeuersätzen. In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage erörtert, ob und wie sich die individuellen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder in Bezug auf die Höhe ihrer Steuereinnahmen auf den Länderfinanzausgleich auswirken. In der Kommission bestand Einigkeit darin, dass sich Länder, die besonders niedrige Steuersätze festsetzen, nicht im Wege des Länderfinanzausgleichs refinanzieren und dadurch die Steuerausfälle ihrer Niedrigsteuerepolitik zu Lasten anderer Länder kompensieren können. Insoweit empfiehlt die Enquete-Kommission, im Rahmen des Länderfinanzausgleichs auf einen fiktiven mittleren Steuersatz abzustellen, also die Finanzkraft eines Landes nicht nach Maßgabe seiner tatsächlichen Steuereinnahmen zu bemessen, sondern nach der Durchschnittszahl der Landessteuern.

Darüber hinaus enthält der Vorschlag der Enquete-Kommission zur Stärkung der Steuerautonomie der Länder auch das Recht der Länder, auf der Grundlage einer bundeseinheitlichen Bemessungsgrundlage einen eigenen Steuersatz auf diejenigen Steuern festzusetzen, bei denen ihnen bereits nach derzeitiger Rechtslage die alleinige Ertragshoheit zusteht. Dies sind die Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer, die

Kraftfahrzeugsteuer, gewisse Verkehrsteuern, die Biersteuer und die Abgabe von Spielbanken (Art. 106 Abs. 2 GG). Die Kommission vermag keine überzeugenden Gründe zu erkennen, weshalb bei diesen Steuern Gesetzgebungs- und Ertragshoheit auseinanderfallen sollten.

3. e) *Welche Auswirkungen auf die Landesparlamente haben gegebenenfalls zusätzliche Zuständigkeiten der Länder und ein geänderter Länderfinanzausgleich? Wie wäre hierauf zu reagieren?*

Empfehlung:

– keine –

Begründung:

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber mit Urteil vom 11. November 1999 eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs aufgegeben. Dieser Verpflichtung wurde mit dem Gesetz über verfassungskretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz -MaßStG-) vom 9. September 2001 und dem Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 20. Dezember 2001 Rechnung getragen.

Die Enquete-Kommission hat sich ausführlich mit der Reform des Länderfinanzausgleichs befasst. Sie sieht jedoch nach zwischenzeitlich erfolgtem Inkrafttreten des Maßstäbengesetzes von Empfehlungen zu dieser Thematik ab.

4. **Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung**

Soll im Verhältnis zwischen Land, Bezirken, Landkreisen und Gemeinden eine stärkere Verknüpfung von Aufgabenzuständigkeit, Ausgabenlast und Steuerertragshoheit hergestellt werden, und wie kann dies gegebenenfalls geschehen? Ist hierzu eine rechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips notwendig, und wo sind hierfür gegebenenfalls die Anknüpfungspunkte?

Empfehlung:

Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ist eine wesentliche staatspolitische Zielsetzung. Zu ihrer Verwirklichung gehören vor allem die weitere Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben und die Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit und Selbstverantwortung der kommunalen Gebietskörperschaften, vornehmlich der Gemeinden.

Auch im Verhältnis zwischen dem Freistaat Bayern und seinen Gemeinden und Gemeindeverbänden müssen folgende föderative Prinzipien zur Anwendung kommen:

- Entflechtung
- Subsidiarität
- Solidarität
- Transparenz

Das Prinzip der Delegation von Verantwortung muss auch im Verhältnis von Staat und Kommunen gelten. Den kommunalen Gebietskörperschaften, vornehmlich den Gemeinden, sind infolgedessen die größtmöglichen Freiräume für autonome Gestaltungsmöglichkeiten zu gewähren und zu sichern.

Die Möglichkeit der Gemeindebürgerinnen und -bürger, unmittelbar und mittelbar durch ihre Gemeindeverwaltungen an staatlichen und kommunalen Entscheidungen teilzuhaben, ist zu stärken. Sie ist notwendige Bedingung für deren Akzeptanz und für das Bewusstsein der Eigenverantwortlichkeit auch in lokalen Angelegenheiten.

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass im Verhältnis zwischen Land und Kommunen, insbesondere den Gemeinden, eine stärkere Verknüpfung von Aufgabenzuständigkeit, Ausgabenlast und Steuerertragshoheit anzustreben ist. Eine rechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Bayerischen Verfassung über die Richtlinie des Art. 83 Abs. 3 BV hinaus ist dazu weder erforderlich noch geeignet.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung die Finanzausstattung der Kommunen im Rahmen der staatlichen Leistungsfähigkeit weiter zu verbessern und hierbei vor allem den Anteil der frei verfügbaren Mittel zu erhöhen. Im kommunalen Finanzausgleich verdienen grundsätzlich jene Zuweisungen den Vorrang, die keiner besonderen Zweckbindung unterliegen. Dabei muss aber gewährleistet sein, dass unterschiedlichen Aufgabenstellungen der Kommunen ausreichend Rechnung getragen wird. Die Kommission spricht sich unter diesen Voraussetzungen für eine Rückführung zweckgebundener Mittel zugunsten einer Anhebung freier Mittel aus. Sie hält eine Regelung über den kommunalen Finanzausgleich in der Bayerischen Verfassung für unnötig.

Auch im Steuerrecht soll einer Ausweitung kommunaler Freiräume näher getreten werden. Die Enquete-Kommission tritt für eine Gemeindefinanzreform ein, die vor allem auf eine Stärkung und Weiterentwicklung der autonomen Besteuerungsrechte gerichtet sein soll.

– Die Empfehlung, das Konnexitätsprinzip nicht in der Bayerischen Verfassung zu verankern, wurde mit acht zu vier Stimmen mehrheitlich beschlossen. Der Vorschlag hinsichtlich der Anhebung freier Mittel wurde mit acht Stimmen bei einer Gegenstimme und drei Enthaltungen mehrheitlich angenommen. Die Empfehlung, keine Regelung über den kommunalen Finanzausgleich in die Bayerische Verfassung aufzunehmen, wurde mit sieben zu fünf Stimmen und einer Enthaltung mehrheitlich angenommen. Der Vor-

schlag hinsichtlich der Ausweitung kommunaler Freiräume im Steuerrecht wurde mit sieben zu fünf Stimmen und einer Enthaltung mehrheitlich angenommen. Der Vorschlag betreffend die Gemeindefinanzreform wurde einstimmig angenommen –

Begründung:

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ist in Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 BV geregelt. Danach haben die Gemeinden das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu ordnen und zu verwalten. Nach dem 1994 eingefügten Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG umfasst die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Eine entsprechende Bestimmung ist zwar in der Bayerischen Verfassung nicht enthalten. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat aber wiederholt betont, dass die Garantie des kommunalen Selbstverwaltungsrechts auch die kommunale Finanzhoheit einschließt.

Die Enquete-Kommission ist einhellig der Auffassung, dass das kommunale Selbstverwaltungsrecht gestärkt werden muss. Dabei müssen dieselben föderativen Prinzipien zur Anwendung kommen, die die Enquete-Kommission ihren Empfehlungen zum Verhältnis Bayerns gegenüber dem Bund und der Europäischen Union (vgl. Themenkomplexe 1.–3.) zugrunde gelegt hat, nämlich Entflechtung, Subsidiarität, Solidarität und Transparenz. Ziel muss eine Stärkung der Aufgaben- und Finanzautonomie der Kommunen, insbesondere der Gemeinden sein. Damit muss nach Auffassung der Kommission auch eine Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten für die Gemeindebürgerinnen und -bürger einhergehen. Die Kommission versteht darunter nicht die Ausweitung plebiszitärer Elemente auf kommunaler, Landes- oder Bundesebene. Auch soll damit Gemeinderäten keineswegs ein allgemeinpolitisches Mandat zuerkannt werden. Vielmehr geht es insbesondere um eine stärkere Teilhabe der Gemeindebürgerinnen und -bürger im Vorfeld von Entscheidungen, um die Grundlagen für die Entscheidungsfindung in den demokratisch gewählten kommunalen Parlamenten zu optimieren.

Sechs Mitglieder der Kommission beantragten die Streichung der beiden Sätze des vorstehenden Absatzes „Die Kommission versteht darunter Mandat zuerkannt werden.“ Dieser Antrag wurde bei Stimmengleichheit abgelehnt.

Die Enquete-Kommission befasste sich ausführlich mit der Frage einer Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Bayerischen Verfassung. Bestimmungen über ein Konnexitätsprinzip finden sich in nahezu allen Landesverfassungen. Dabei ist zwischen einem strikten und einem relativen Konnexitätsprinzip zu unterscheiden. Nach dem strikten Konnexitätsprinzip ist der Staat zwingend verpflichtet, gleichzeitig mit der Aufgabenübertragung den Kommunen die für deren Erledigung erforderlichen Finanzmittel in

kostendeckender Höhe zur Verfügung zu stellen. Für dieses Modell sprachen sich die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände aus, die im Rahmen der Kommissionsberatungen angehört wurden. Einige Mitglieder der Kommission favorisierten hingegen die Aufnahme eines relativen Konnexitätsprinzips, das eine volle Kostenerstattung nicht zwingend vorschreibt, in die Bayerische Verfassung. Da die Erfüllung von Aufgaben den Gemeinden auch Vorteile bringe, müsse eine angemessene Eigenquote der Gemeinden vorgesehen werden.

In der Bayerischen Verfassung ist bislang weder ein striktes noch ein relatives Konnexitätsprinzip geregelt. Art. 83 Abs. 3 BV lautet wie folgt: „Bei Übertragung staatlicher Aufgaben an die Gemeinden sind gleichzeitig die notwendigen Mittel zu erschließen.“ Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs bedeutet diese Regelung – im Unterschied zu der von den kommunalen Spitzenverbänden angestrebten Lösung – nicht, dass zusammen mit der Aufgabenübertragung zwingend Bestimmungen über die Kostendeckung zu treffen sind und ein Ausgleich der durch die Aufgabenübertragung entstehenden Mehrbelastungen in vollem Umfang ohne Ansehen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen stattzufinden hat. Sie gewährt auch keinen Anspruch auf teilweisen Kostenausgleich. Auch in Art. 8 Abs. 4 der Gemeindeordnung, der bestimmt, dass bei der Zuweisung von Angelegenheiten gleichzeitig die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen sind, kann ein Konnexitätsprinzip im Sinne eines Anspruchs der Kommunen gegen den Staat auf volle oder teilweise finanzkraftunabhängige Kostenerstattung nicht gesehen werden.

In Anlehnung an einen Formulierungsvorschlag des 61. Deutschen Juristentags hat sich die Enquete-Kommission mit folgender Ergänzung der Bayerischen Verfassung befasst:

„(1) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden kann durch Gesetz die Erledigung von Aufgaben übertragen werden.

(2) Dabei sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.

(3) Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Die Forderung nach einer Aufnahme einer solchen Bestimmung in die Bayerische Verfassung wurde insbesondere mit der Erwägung begründet, dass damit der Tendenz des Landesgesetzgebers zur Überregulierung und immer stärkeren Aufgabenübertragung auf die Kommunen entgegengewirkt werden könnte. Ein verfassungsrechtlich verankertes Konnexitätsprinzip schütze die Kommunen vor einer weiteren Einnengung ihrer Handlungsfreiräume im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben, da die Anreize für den Staat, öffentliche Leistungen auf Kosten des Budgets

der Kommunen zu gewähren, weitgehend beseitigt werden würden. Damit könnten kommunale Autonomie und Verantwortung gestärkt werden. Die Kommunen wären im Hinblick auf die zur Aufgabenwahrnehmung notwendigen Zuweisungen finanzieller Mittel nicht mehr auf die Rolle des Bittstellers beschränkt. Insoweit diene die Einführung eines Konnexitätsprinzips auch dem partnerschaftlichen Miteinander von Kommunen und Staat.

Demgegenüber wurden insbesondere folgende Argumente gegen die Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Bayerischen Verfassung vorgebracht: Eine zwingende pauschalierte Kostenerstattung für jede einzelne übertragene Aufgabe würde, da die Verteilungsmasse nicht beliebig vermehrbar sei und insbesondere den Bürgern und der Wirtschaft derzeit keine höhere Steuerbelastung zugemutet werden könne, letztlich zu Lasten anderer, vor allem zweckungebundener Mittelzuweisungen an die Kommunen gehen. Dies würde Freiräume für kommunale Gestaltungsmöglichkeiten eher verringern und damit die kommunale Finanzautonomie schwächen. Des Weiteren ergäbe sich die Problematik der Feststellung der Mehrkosten für neu übertragene Aufgaben. Dem Staat müsste die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des kommunalen Verwaltungshandelns ermöglicht werden. Dies hätte einen erheblichen neuen Verwaltungsaufwand zur Folge und würde kommunale Autonomie schwächen. Schließlich wäre der Schutz der Kommunen durch ein landesrechtliches Konnexitätsprinzip lückenhaft, da es nur einen Kostenausgleich bei Aufgabenübertragung durch das Land garantieren könne, nicht aber bei Aufgabenübertragungen unmittelbar durch den Bund, wie z.B. in den besonders kostenträchtigen Bereichen der Sozialhilfe und Jugendhilfe.

Die Enquete-Kommission hat sich diesen Bedenken mehrheitlich angeschlossen und lehnt die Aufnahme eines Konnexitätsprinzips in die Bayerische Verfassung ab. Sie ist mehrheitlich der Auffassung, dass jede Regelung, die das Entscheidungsrecht des Landtags über die Verwendung der Haushaltsmittel beschränkt, im Hinblick auf die Verantwortung des Landtags für die staatliche und kommunale Aufgabenwirtschaft kontraproduktiv ist. Die staatliche Organisationsgewalt würde entscheidend geschwächt werden, wenn jede Übertragung von Staatsaufgaben auf die Gemeinden mit berechenbaren finanziellen Mitteln ausgeglichen werden müsste. Dem Staat darf nicht – auch nicht mittelbar – die Möglichkeit genommen werden, darüber zu entscheiden, in welcher Weise er die öffentlichen Aufgaben auf staatliche Verwaltung und kommunale Verwaltung aufteilt. Deshalb kann eine Regelung, die den Kommunen einen einklagbaren Anspruch auf bestimmte Geldsummen einräumt, nicht in Betracht kommen. Die geltende Rechtslage gibt den Gemeinden zwar keinen Anspruch gegen den Staat, finanzielle Mittel in einem bestimmten Umfang zur Verfügung zu stellen, ge-

währleistet aber ein Recht auf eine ausreichende Finanzausstattung, damit sie die ihnen übertragenen Aufgaben angemessen erfüllen können. Ein darüber hinausgehender Regelungsbedarf besteht nach mehrheitlicher Auffassung der Kommission nicht.

Eigenverantwortliche Kommunalpolitik setzt eine ausreichende finanzielle Beweglichkeit der Kommunen voraus. Vor diesem Hintergrund befasste sich die Enquete-Kommission auch ausführlich mit dem kommunalen Finanzausgleich. Im Zentrum standen insbesondere die Fragen, ob die Finanzausstattung der Kommunen aufgabengerecht ist und ihnen genügend zweckungebundene Mittel zur Verfügung stehen. Von Seiten der Sachverständigen wurde hierzu ausgeführt, dass Bayern mit 11,54 % den niedrigsten Verbundsatz (Prozentsatz, der gemäß Art. 106 Abs. 7 GG vom Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern den Gemeinden und Gemeindeverbänden zufließt) aller westlichen Flächenländer habe. Der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den Gesamtausgleichsleistungen liege zudem mit 34,6 % deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 44 %. Der unzureichenden Ausstattung der bayerischen Kommunen mit allgemeinen Finanzausgleichsleistungen stehe eine fast unüberschaubare Menge an Zweckzuweisungen gegenüber. Schließlich liege Bayern mit seinen Landesleistungen an die Gemeinden bei einer Pro-Kopf-Betrachtung im Vergleich zu den westlichen Flächenländern an vorletzter Stelle.

Demgegenüber gab die Vertretung der Staatsregierung zu bedenken, dass ein isolierter Vergleich der Verbundquote problematisch sei. Bayern beteilige seine Kommunen nicht nur an den Gemeinschaftssteuern, sondern auch mit relativ hohen Quoten an der Grunderwerbsteuer (mit 1/3) und der Kraftfahrzeugsteuer (mit 65 %). Soweit mit Blick auf den Anteil der Schlüsselzuweisungen am kommunalen Finanzausgleich kritisiert werde, dass die bayerischen Kommunen zu viele Zweckzuweisungen und zu wenig allgemeine Finanzausgleichsleistungen erhalten, entspreche dies nicht den Gegebenheiten. Die Schlüsselzuweisungen würden im Jahr 2001 nur 53,22 % der den Kommunen im Finanzausgleich überlassenen allgemeinen Deckungsmittel ausmachen, zu denen auch die Teilüberlassung des staatlichen Aufkommens an der Grunderwerbsteuer, die Zuweisung Familienleistungsausgleich, die Finanzausgleichsleistungen, die Investitionspauschale, der Sozialhilfeausgleich an die Bezirke und die Bedarfzuweisungen zu zählen seien. Die pauschalen Zuweisungen im Rahmen des Kfz-Steuerverbundes seien zudem zwar für bestimmte Zwecke gewährt, die Kommunen aber nicht verpflichtet, eine zweckentsprechende Verwendung nachzuweisen. In den Jahren 2000 und 2001 ergäbe sich für Bayern bei den reinen Landesleistungen pro Kopf ein dritter Platz unter den westlichen Flächenländern.

In der Kommission bestand Einigkeit, dass die Zweckzuweisungen im Interesse der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung abgebaut und die frei-

en Deckungsmittel entsprechend erhöht werden sollen. Da aber ein Verzicht auf Einzelförderung immer im Zusammenhang mit der konkreten gemeindlichen Organisations-, Aufgaben- und Finanzstruktur zu sehen ist, muss nach einhelliger Auffassung der Kommission gewährleistet sein, dass unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort ausreichend Rechnung getragen wird. Die Empfehlung der Kommission, unter diesen Voraussetzungen zweckgebundene Mittel zugunsten einer Anhebung freier Mittel zurückzuführen, fand jedoch keine ungeteilte Zustimmung. Einige Mitglieder der Kommission vertraten hierzu die Auffassung, dass eine nachhaltige Stärkung der Schlüsselzuweisungen explizit in der Empfehlung zum Ausdruck kommen müsste, weil Schlüsselzuweisungen das wichtigste Instrument des kommunalen Finanzausgleichs seien. Außerdem müssten auch Mischfinanzierungen in freie Mittel umgeschichtet werden. Die Mehrheit der Kommission konnte sich jedoch einer Hervorhebung der Schlüsselzuweisungen nicht anschließen.

Die Enquete-Kommission befasste sich auch mit der Frage, ob der kommunale Finanzausgleich in der Bayerischen Verfassung verankert werden soll. Hierzu wurde teilweise die Auffassung vertreten, dass es zwei verschiedene, von einander strikt zu trennende Ansprüche der Kommunen gebe, nämlich auf der einen Seite die finanzkraftunabhängige Kostenerstattung für übertragene Aufgaben im Sinne des Konnexitätsprinzips, auf der anderen Seite den übergemeindlichen Finanzausgleich zum Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft der einzelnen Kommunen. Dies solle – nach dem Vorbild zahlreicher anderer Landesverfassungen – in der Bayerischen Verfassung zum Ausdruck gebracht werden.

In Anlehnung an Art. 58 der Verfassung von Niedersachsen wurde folgende Formulierung vorgeschlagen:

„Der Freistaat ist verpflichtet, den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen oder im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen.“

Die Aufnahme eines verfassungsgerichtlich einklagbaren Anspruchs auf kommunalen Finanzausgleich in die Bayerische Verfassung sei insbesondere im Hinblick auf das Ziel klarerer Verantwortlichkeit und Entflechtung von Bedeutung. Mit einer entsprechenden Regelung seien konkrete Ansprüche der Kommunen verfassungsrechtlich verankert, z.B. der individuelle Anspruch jeder einzelnen Kommune auf einen aufgabengerechten Finanzausgleich oder der Grundsatz der Verteilungssymmetrie, wonach die jeweils verfügbaren Finanzmittel dem Land und den Kommunen gleichermaßen aufgabengerecht zufließen.

Die Enquete-Kommission lehnt die Aufnahme einer solchen Bestimmung in die Bayerische Verfassung

jedoch mehrheitlich ab. Sie ist der Auffassung, dass Grundgesetz und Bayerische Verfassung über hinreichende Sicherungen zum Schutz der Kommunen verfügen. Insoweit ist zum einen auf die bereits angeführte Bestimmung des Art. 83 Abs. 3 BV zu verweisen. Außerdem umfasst – wie bereits ausgeführt – die Gewährleistung der Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG ausdrücklich sowie nach Art. 11 Abs. 2 BV in der Interpretation der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Diese Bestimmungen schließen ein subjektives Recht der Gemeinden auf eine bestimmte Summe zwar nicht ein, gewährleisten den Gemeinden aber im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Staates eine finanzielle Mindestausstattung in dem Umfang, dass sie ihre Aufgaben erfüllen können und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit erhalten bleibt. Einer besonderen Regelung über den kommunalen Finanzausgleich in der Bayerischen Verfassung bedarf es vor diesem Hintergrund nach mehrheitlicher Auffassung der Kommission nicht.

Des Weiteren beschäftigte sich die Enquete-Kommission mit der Frage der Ausweitung der steuerpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen. Zunächst ist auf die unter Frage 3.d ausgeführte Empfehlung der Enquete-Kommission hinzuweisen, dass Gemeinden und Gemeindeverbände das Recht erhalten sollen, einen Steuersatz auf die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer festzusetzen. Darüber hinaus erwog die Kommission auch eine Stärkung der kommunalen Steuerautonomie im Bereich der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern. Die geltende Rechtslage stellt sich insoweit wie folgt dar:

Nach Art. 105 Abs. 2 a GG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG bestimmt, dass das Aufkommen dieser Steuern den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zusteht. Nach Art. 83 Abs. 2 Satz 2 BV haben die Gemeinden das Recht, ihren Bedarf durch öffentliche Abgaben zu decken. Danach ist der Landesgesetzgeber verpflichtet, im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz den Gemeinden einen Bereich zur eigenverantwortlichen Abgabenerhebung einzuräumen. Eine solche Regelung hat er im Hinblick auf die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern in Art. 3 KAG getroffen. Nach Art. 3 Abs. 1 KAG können die Gemeinden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben, solange und soweit diese nicht bundesrechtlich geregelten Steuern gleichartig sind. Art. 3 Abs. 3 KAG bestimmt allerdings, dass eine Getränkesteuer, eine Jagdsteuer, eine Speiseeissteuer, eine Steuer auf das Innehaben einer Wohnung und eine Vergnügungssteuer nicht erhoben werden dürfen.

Teilweise wurde in der Kommission die Forderung erhoben, das in Art. 3 KAG geregelte so genannte

kommunale Steuererfindungsrecht zur Berücksichtigung gemeindlicher Besonderheiten zu revitalisieren, also neben der Zulassung möglicher neuer Verbrauch- und Aufwandsteuern insbesondere das Verbot des Art. 3 Abs. 3 KAG aufzuheben. Dies wurde vor allem damit begründet, dass es gerade im Zusammenhang mit föderativer Autonomie auf der kommunalen Ebene wichtig sei, tatsächlich autonome Rechte in einem Bereich zu gewährleisten, der besonders geeignet ist, kommunale Besonderheiten im Hinblick auf Aufwand- und Verbrauchsstruktur zu berücksichtigen. Wenn Bayern im Verhältnis zu Bund und Europa unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips mehr Kompetenzen einfordere, müsse dies auch im Verhältnis Bayerns zu den Kommunen gelten. Ob die Erhebung örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern im Einzelfall sinnvoll sei, müsse und könne allein auf kommunaler Ebene entschieden werden.

Demgegenüber wurde darauf hingewiesen, dass mit der Wiedereinführung verschiedener kommunaler Steuern ein erheblicher Verwaltungsaufwand verbunden wäre, der in keinem angemessenen Verhältnis zu dem – im Vergleich zu den Gesamteinnahmen der Kommunen – sehr geringen Ertrag stehen würde. Eine nennenswerte Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden sei nicht zu erwarten. Auf der anderen Seite hätte die verstärkte Zulassung örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern eine Steuer Mehrbelastung für die Bürger und die Wirtschaft zur Folge. Dies würde der langjährigen bayerischen Steuerpolitik widersprechen, die Staatsquote zu senken und die Steuerbelastung insgesamt zu reduzieren, und das Steuerrecht für den Bürger undurchschaubarer und noch komplizierter machen.

Die Enquete-Kommission hat sich zunächst mehrheitlich für eine Erweiterung des kommunalen Steuererfindungsrechts ausgesprochen. In einer erneuten Abstimmung nach weiterer eingehender Diskussion fand dieser Vorschlag jedoch keine Mehrheit mehr. Vielmehr gelangte die Enquete-Kommission mehrheitlich zu der Empfehlung, dass auch im Steuerrecht einer Ausweitung kommunaler Freiräume näher getreten werden soll.

Die Enquete-Kommission spricht sich einstimmig für eine umfassende Gemeindefinanzreform aus. Die kommunale Finanzautonomie ist in den letzten Jahren insbesondere durch einige, die Gemeinden erheblich belastende Änderungen des Gewerbesteuerrechts erheblich geschwächt worden. Die Kommission ist der Auffassung, dass autonome Besteuerungsrechte der Gemeinden – zusätzlich zu dem bereits unter Frage 3.d empfohlenen Bereich der Einkommensteuer – auch im Bereich einer Unternehmenssteuer weiter entwickelt werden sollen. Eine Reform der Gewerbesteuer ist dabei besonders in den Blick zu nehmen. Diskutiert wurde auch die Frage, ob neben den Gemeinden auch den Gemeindeverbänden, also den Landkreisen und Bezirken, der Zugang zu autonomen Besteuerungsrechten eröffnet werden solle. Dabei

wurde darauf hingewiesen, dass die Landkreise bis 1955 ebenso wie die Gemeinden ein Hebesatzrecht zur Einkommensteuer hatten. Es sei wichtig, dass auch die Landkreise gewisse mobile Positionen zur Verfügung hätten, da damit die Kreisumlage entlastet werden könne. Die Enquete-Kommission hat sich in dieser Frage nicht festgelegt.

Schließlich hat sich die Enquete-Kommission auch mit der Frage befasst, ob – nach dem Vorbild einer seit September 1999 in Österreich geltenden Vereinbarung – zur Verankerung von Mitspracherechten der Kommunen gegenüber der Staatsregierung in Angelegenheiten, in denen staatliche Regelungen die Kommunen finanziell belasten, ein Konsultationsmechanismus zwischen Landesgesetzgeber und Kommunen eingeführt werden soll. Nach dieser Regelung ist jene Gebietskörperschaft, der das rechtsetzende Organ angehört, das zusätzliche Ausgaben erwirkt, verpflichtet, die für neue Maßnahmen erforderlichen Ausgaben zu tragen, sofern in Konsultationsverhandlungen keine Einigung erzielt wird. Vertreter der Spitzenverbände von Gemeinden und Städten können danach unter bestimmten Voraussetzungen verlangen, dass sie in Konsultationsgremien des Bundes oder des Landes an Verhandlungen über diejenigen geplanten Vorhaben beteiligt werden, aus denen sich zusätzliche finanzielle Ausgaben ergeben würden. Dem muss eine umfangreiche Information über das jeweilige Vorhaben und dessen voraussichtliche finanzielle Auswirkungen vorangehen.

Mehrere Mitglieder der Kommission sowie der Vertreter des Bayerischen Gemeindetags befürworteten die Übernahme dieses österreichischen Modells, da die Kommunen dadurch bei Verhandlungen über die Finanzierung neuer kommunaler Aufgaben zu gleichberechtigten Partnern würden und damit ein enges partnerschaftliches Miteinander zwischen Staat und Kommunen bewirkt werde.

Die Enquete-Kommission lehnt eine solche Institutionalisierung von Beteiligungsrechten der Kommunen jedoch mehrheitlich ab. Im Juli 2000 wurde die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags um eine Bestimmung über die Anhörung der kommunalen Spitzenverbände (§ 33 a) ergänzt. Damit haben die kommunalen Spitzenverbände – zusätzlich zu dem bereits in Art. 83 Abs. 7 BV i.V.m. § 5 Abs. 4 der Geschäftsordnung der Staatsregierung geregelten Anhörungsrecht – bereits nach geltendem Recht die Möglichkeit, zu den sie betreffenden Gesetzgebungsvorhaben Stellung zu nehmen. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder hält es für sinnvoll, zunächst die Erfahrungen mit diesem neuen Institut abzuwarten, und sieht für das vorgeschlagene Konsultationsmodell keinen Bedarf. Das österreichische Konsultationsverfahren ist zudem mit unserem parlamentarisch-repräsentativen System nicht zu vereinbaren. Die Einführung eines solchen Verfahrens würde Entscheidungen verlangsamen, Entscheidungsstrukturen weniger transparent machen, Verantwortlichkeiten

verwischen, zu einer Schwächung der Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit des Landtags beitragen und

damit den übergreifenden Zielen der Enquete-Kommission entgegenstehen.

München, den 20. März 2002

Peter Welnhof

Vorsitzender der Enquete-Kommission